ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ УКРЕПЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

ТЕРРОРИЗМ И БЕЗОПАСНОСТЬ НА ТРАНСПОРТЕ

МОСКВА
2004

Терроризм и безопасность на транспорте: Сборник материалов III международной научно-практической конференции, 3–4 марта 2004 г. / Под редакцией доктора юридических наук Лопатина В.Н. М., НИИ ГП РФ: 2004. С. 446

В настоящем сборнике представлены доклады и выступления участников III Международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» (г. Москва, 3–4 марта 2004 г.), проведенной в рамках выполнения Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью в СНГ на 2003-2004 гг. с участием 450 представителей от 10 межгосударственных органов СНГ, Совета Европы, руководителей и полномочных представителей органов государственной власти, науки и бизнеса, представителей общественных организаций и СМИ из 23 стран мира. От Российской Федерации в работе приняли участие члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, руководители 18 федеральных органов государственной власти, представители Администрации Президента РФ, руководители всех основных транспортных организаций страны, правоохранительных органов и научных организаций.

Материалы, содержащиеся в сборнике, будут полезны представителям органов законодательной, исполнительной и судебной власти, работникам правоохранительных органов, транспортных, научных и общественных организаций.

© Авторы, 2004

© НИИ Генеральной прокуратуры РФ, 2004

THE GENERAL PROSECUTOR'S OFFICE
OF THE RUSSIAN FEDERATION
THE RESEARCH INSTITUTE ON REENFORCEMENT
OF LEGALITY LAW AND ORDER

TERRORISM and SECURITY of the TRANSPORT

MOSCOW
2004

TERRORISM and SECURITY of the TRANSPORT: Collected materials of the Third International Science and Practice Conference, 3 - 4 March 2004 / Edited by Lopatin V.N., Doctor of Laws, Research Institute Affiliated to the General Prosecutor's Office of the Russian Federation.

The present Collection presents reports and statements of the participants of the Third International Science and Practice Conference "Terrorism And Transport Security" (Moscow, 3 - 4 March 2004). It was held in the view of accomplishing the Inter - Governmental Program on Collective Measures for Crime Combating in the CIS Countries for 2003 - 2004. It has gathered 450 representatives of 10 inter - governmental agencies of the CIS countries, the Council of Europe, the heads and plenipotentiaries of the state power bodies, representatives of science, business, public organizations and mass media from 23 countries of the world. The Russian Federation participants of the event were the members of the Council of the Federation and the State Duma's deputies, heads of 18 Federal bodies of the state power, representatives of the R.F. President's Administration, heads of all of the country's basic transport organizations, law enforcement agencies and scientific institutions.

The materials of this Collection would be useful for the representatives of the legislative, executive and judicial authorities, for the law enforcement agents, for the representatives of the transport, scientific and public organizations.

© Authors, 2004
© Research Institute Affiliated to the R.F. General Prosecutor's Office, 2004

I. ПРИВЕТСТВИЯ В АДРЕС УЧАСТНИКОВ КОНФЕРЕНЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

Приветствую участников III международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте»!

Задачи обеспечения безопасности жизни людей стали особенно актуальными. В настоящее время, несмотря на большие усилия, предпринимаемые в отдельных странах и на международном уровне, остаются значительными количество терактов на транспорте, число их жертв и размеры причиненного ущерба. Это побуждает к более эффективным действиям со стороны органов государственной власти.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постоянно работает над развитием и совершенствованием законодательной базы борьбы с терроризмом. Отрадно, что на этой конференции предполагается обмен опытом, приобретенным в государствах - участниках Содружества Независимых Государств. Надеюсь, что рекомендации конференции помогут парламентариям осуществлять согласованные законодательные действия для решения задач по обеспечению безопасности людей на транспорте и эффективной защите самих транспортных систем.

Желаю конференции плодотворной работы!

Б.В.-  **ГРЫЗЛОВ**

УВАЖАЕМЫЕ УЧАСТНИКИ КОНФЕРЕНЦИИ!

Приветствую всех участников III Международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте»!

Обсуждаемая сегодня проблема чрезвычайно актуальна как для России, так и для всего мирового сообщества.

Современный терроризм многолик, хорошо финансируется преступным миром и организован, имеет транснациональную основу. В этой связи очень важно, что инициатива России по объединению усилий государственной власти, бизнеса и науки, правоохранительных органов и транспортных организаций по предупреждению терроризма и обеспечению безопасности на объектах транспорта нашла поддержку в Содружестве Независимых Государств, в Европе и других регионах мира.

Только вместе и сообща мы сможем остановить террористов, через обеспечение безопасности граждан упрочить стабильность в обществе, в государстве, в мире.

Уверен, что успешное решение всех задач, поставленных на конференции, ускорит выработку комплексного плана действий и практических рекомендаций по столь важным, на сегодняшний день, вопросам.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе



Г. ПОЛТАВЧЕНКО

Уважаемые товарищи!

Разрешите от имени председателя Совета министров обороны Содружества Независимых Государств Сергея Борисовича Иванова, от имени Совета министров обороны передать вам искренние пожелания успешной работы вашей конференции, так как работа конференций, которые были ранее, дали возможность, во-первых, заключить основополагающие законодательные акты в Содружестве Независимых Государств, основными из которых являются Договор о совместной борьбе с терроризмом от 1999 года, Соглашение о предотвращении терроризма на авиационном транспорте от 1994 года. И, безусловно, работа конференции дает возможность в дальнейшем совершенствовать ту нормативно-правовую базу, те модельные законы, которые так необходимы сейчас в Содружестве Независимых Государств.

Надеюсь, что те идеи и мысли, которые будут высказаны на данной конференции, дадут возможность и в дальнейшем совершенствовать законодательную базу, решить основную задачу предотвращения терроризма в Содружестве Независимых Государств.

В.Н. Яковлев,
заместитель председателя Совета
министров обороны стран СНГ
генерал армии

Уважаемый президиум и все дорогие участники!

От имени Святейшего Патриарха Московского и всея Руси, который знает о проведении в Москве этой конференции, приветствую вас и хочу передать благословение его Святейшества для успешной работы, потому что, как он выразился, терроризм, который постоянно теперь присутствует в поле нашего внимания, и не только на транспорте как локальная проблема, которой будут заниматься участники конференции, а вообще как явление, и затрагивает, конечно, весь народ и держит его в постоянном напряжении, создает атмосферу подозрительности, чувство мести и много всяких чувств, которые не являются христианскими.

Особенно Святейший Патриарх просил подчеркнуть мысль, что, хотя решением программы успешной борьбы с терроризмом, будут заниматься в первую очередь профессионалы, но надо также сознавать, что эту проблему никак не решить отдельно взятыми ведомствами, даже если они будут в постоянном и тесном сотрудничестве. Не только потому, что терроризм меняет свои формы, но в данном случае в нашей стране терроризм как идеология и как методы политики находит отзвук в сердце граждан Российской Федерации. Необходимо участие общества, т.к. этому явлению есть глубокие корни. Для примера могу напомнить, что метро «Войковская» названо в честь террориста. И многие явления, которые мы видим сегодня, это отзвук того, что происходило в начале XX века и привело к октябрьскому перевороту в 1917 г. и его последствиям.

Если такое отношение к человеческой жизни не изжить, начиная со школьных программ, то терроризм всегда найдет себе корни, потому что всегда найдутся люди, которые будут в нем находить некую подобную героику. Поэтому помимо профессиональных усилий по борьбе и предотвращению терроризма, быть вот его широкая профилактика в душах подрастающего поколения.

Эту мысль Святейший Патриарх хотел, чтобы я довел до сведения участников столь уважаемой конференции. Дай Бог успехов вашей работе, чтобы мы, не опасаясь, могли вступать на любой транспорт и ваша работа была бы успешной.

Спасибо за внимание.

Димитрий Смирнов
протоиерей, Председатель отдела
по взаимодействию с вооруженными
силами и правоохранительными учреждениями
Московской Патриархии Русской Православной Церкви

Уважаемые коллеги, дамы и господа!

Приятно сознавать, что научно-практические конференции по проблемам борьбы с терроризмом стали традиционными и, что не менее важно, – полезными.

С момента предыдущей конференции прошел год. За это время в практике и формах коллективных мер по противодействию терроризму многое изменилось. Да и мы стали не только старше на год, сколько ближе друг к другу. Общие проблемы и обязанности в сфере обеспечения безопасности на транспорте создают хороший задел для плодотворного сотрудничества и неплохие перспективы для дальнейшего взаимодействия.

Я рад сегодня приветствовать своих коллег по правоохранительному цеху.

Особую признательность хочу выразить руководителям и представителям межгосударственных и государственных органов власти стран СНГ.

От имени участников конференции разрешите поприветствовать представителей деловых кругов и транспортных организаций, сотрудников научных учреждений и средств массовой информации.

В работе нашей конференции принимают участие около 450 представителей из 23 стран.

Это обстоятельство не может не радовать. Оно является добротной предпосылкой для плодотворных дискуссий и вселяет уверенность в том, что мы сумеем выйти на качественно новый уровень понимания угрозы, которую несет в себе терроризм. Сможем выработать согласованные рекомендации по его преодолению, а также меры по совершенствованию сотрудничества в деле защиты транспортных артерий от террористических вылазок.

Прошлогодняя конференция продемонстрировала не только возросшую заинтересованность в обсуждении и решении проблем противодействия терроризму на объектах транспортного комплекса. Рекомендации конференции легли в основу материалов, которые в сентябре прошлого года рассматривались на заседаниях Исполкома и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств.

Итогом, в известной мере, можно считать принятую затем в Ялте Декларацию по вопросам обеспечения безопасности на транспорте в государствах- участниках Содружества.

Надеюсь, что результаты нынешней конференции будут не менее значительными. А сама она станет существенным этапом в дальнейшей разработке системы противодействия терроризму.

Позвольте считать нашу конференцию открытой.

Желаю участникам конференции плодотворной работы, успехов, здоровья и благополучия!

С.Г. Кехлеров,
заместитель Генерального прокурора
Российской Федерации

Программа
III международной научно-практической конференции
«Терроризм и безопасность на транспорте»

3-4 марта 2004 г. г.Москва
Всероссийский выставочный
центр (ВВЦ), павильон № 69
конференц-зал

Цели конференции: выработать подходы и конкретные предложения по разрешению проблем предупреждения терроризма на транспорте, в том числе пресечения источников его финансирования, совершенствованию сотрудничества правоохранительных и иных государственных органов государств – участников СНГ с негосударственным сектором в борьбе с международным терроризмом, как на национальном, так и на международном уровнях.

Задачи конференции:

проанализировать итоги работы и выполнение рекомендаций 2-ой международной конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» от 5-6 марта 2003 г.;

проанализировать итоги работы в рамках выполнения Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью в СНГ на 2003 – 2004 гг.;

обобщить имеющийся опыт работы по предупреждению терроризма и обеспечению безопасности на транспорте в России, в СНГ и в мире;

выявить проблемы двустороннего и многостороннего международного сотрудничества при организации профилактики терроризма и обеспечении безопасности на транспорте, пресечения источников финансирования терроризма и противодействия наркоагрессии через транспортные коридоры;

выработать подходы и конкретные предложения по разрешению проблем, совершенствованию сотрудничества правоохранительных и иных государственных органов с негосударственным сектором в борьбе с международным терроризмом как на национальном, так и на международном уровнях;

обсудить проект Плана действий по комплексному обеспечению безопасности на транспорте в государствах – участниках СНГ.

Первый день 3 марта 2004 г.

9.10 – 11.00 Регистрация участников конференции. Осмотр выставки «Transport Terminal Security».

11.00 – 11.30 Открытие конференции. Приветствия от органов государственной власти РФ и СНГ

От Администрации Президента РФ

Макаров Николай Иванович – первый заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе

От Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Войтенко Виктор Петрович – заместитель председателя Комитета по безопасности Государственной Думы ФС РФ

От Совета Министров обороны СНГ

Яковлев Владимир Николаевич – заместитель Председателя Совета министров обороны СНГ, начальник Штаба по координации военного сотрудничества государств – участников СНГ, генерал армии

От Русской Православной Церкви
Димитрий Смирнов – протоиерей, председатель отдела по взаимодействию с вооруженными силами и правоохранительными учреждениями Московской Патриархии Русской Православной Церкви.

От Генерального прокурора Российской Федерации
Кехлеров Сабир Гаджиметович – заместитель Генерального прокурора РФ

11.30 – 14.10. Первое пленарное заседание «*Итоги работы по предупреждению терроризма на транспорте в 2003 г.»*

Кехлеров Сабир Гаджиметович – заместитель Генерального прокурора РФ. «*О состоянии законности в сфере обеспечения безопасности и противодействия терроризму на транспорте».*

Войтенко Виктор Петрович – заместитель председателя Комитета по безопасности Государственной Думы ФС РФ. *«Проблемы противодействия терроризму на объектах транспорта и перспективы их законодательного решения».*

Мошков Геннадий Юрьевич – заместитель Министра транспорта Российской Федерации. *«Проблемы совершенствования антитеррористической защиты объектов транспортного комплекса».*

Морозов Вадим Николаевич – министр путей сообщения Российской Федерации. *«Итоги работы по противодействию терроризму на железнодорожном транспорте в 2003 году».*

Сазонов Владимир Николаевич – вице-президент ОАО «РЖД», **Цыбулин Александр Кронидович –** заместитель начальника Департамента безопасности ОАО «РЖД». *«О принимаемых мерах по предупреждению террористических проявлений в новых условиях работы железнодорожного транспорта».*

Азаров Юрий Федорович – статс-секретарь, заместитель Председателя Государственного таможенного комитета Российской Федерации. *«О работе таможенных органов по выявлению контрабанды оружия и наркотиков как источников финансирования терроризма».*

Агапов Александр Михайлович – руководитель Департамента безопасности, экологии и чрезвычайных ситуаций Министерства РФ по атомной энергии. *«Обеспечение безопасности при транспортировании радиоактивных материалов Минатомом России».*

Гаев Дмитрий Владимирович – начальник Государственного Унитарного Предприятия «Московский метрополитен», **Вельдяев Александр Алексеевич** – заместитель начальника Московского метрополитена – начальник Службы контроля. *«Обеспечение общественного порядка и безопасности пассажиров на Московском метрополи-*

тене. Профилактические меры по предупреждению террористических акций».

Субботин Александр Иванович – заместитель начальника Госгортехнадзора России, **Жученко Евгений Иванович –** генеральный директор ЗАО «Нитро – Сибирь». *«О технической политике Федерального горного и промышленного надзора по повышению безопасности перевозок взрывчатых материалов промышленного назначения».*

Макаров Николай Иванович – первый заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе. *«Терроризм в России. Задачи государства по противодействию террористическим проявлениям, искоренению причин и условий, способствующих им».*

14.00 – 15.00 Перерыв. Осмотр выставки.

14.10 – 14.30 Брифинг для представителей СМИ

15.00 – 17.30. Второе пленарное заседание *«Проблемы международного сотрудничества при организации профилактики терроризма и обеспечения безопасности на транспорте»*

Казанцев Евгений Дмитриевич – председатель исполнительного комитета Координационного транспортного совещания министров транспорта стран СНГ. *«Обеспечение безопасности на транспорте в странах Содружества - приоритетная задача развития транспортного комплекса СНГ».*

Никола Даниэль Кангеми (Совет Европы) – член специальной группы по борьбе с терроризмом при Правовом Департаменте Совета Европы. *«Деятельность Совета Европы по противодействию терроризму и обеспечению безопасности на транспорте».*

Лопатин Владимир Николаевич – первый заместитель директора НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, заместитель руководителя Консультативной группы высокого уровня по вопросам противодействия терроризму и обеспечения безопасности на транспорте РФ. *«Приоритеты международного сотрудничества в предупреждении терроризма на транспорте».*

Майоров Александр Владимирович – генеральный директор Российского агентства экономической безопасности ТПП РФ. *«Объективные и субъективные факторы, порождающие условия недобросовестной конкуренции на транспорте при осуществлении международных перевозок».*

Шин Лев Андреевич – заведующий кафедрой «Безопасность на воздушном транспорте» Академии ГА Республики Казахстан. «*Разработка и внедрение комплексной системы нормативных правовых актов в отрасль гражданской авиации Республики Казахстан для защиты от актов незаконного вмешательства. Проблемы подготовки высококвалифицированных специалистов».*

Балясников Валерий Васильевич – академик Международной академии транспорта, проректор Академии гражданской авиации, заведующий кафедрой «Безопасность транспортных систем». *«Международное сотрудничество по обеспечению без-*

опасности транспортных систем».

Скороходов Дмитрий Алексеевич – заместитель директора по научной работе Института проблем транспорта Российской Академии Наук. *«Основные принципы развития безопасности транспортных комплексов».*

Мишуев Адольф Владимирович – руководитель Службы взрывобезопасности г. Москвы, председатель научно-экспертного совета при Правительстве Москвы по безопасности и защите населения, руководитель НТЦ «Взрывоустойчивость». *«Разработка научно-технических мероприятий по минимизации последствий от террористических взрывов на транспортных объектах».*

Сальников Виктор Петрович – начальник Санкт-Петербургского университета МВД России. *«Понятие и признаки терроризма».*

Семенова Галина Петровна – академик Международной академии транспорта. *«О координации работы исполнительных органов СНГ, Союза России и Беларуси, ШОС и других по разработке стратегических документов в области транспорта и обеспечения безопасности».*

17.00 – 17.30 Подведение итогов работы первого дня конференции.

Второй день 4 марта 2004 г.

10.00 – 13.30. Третье заседание (работа конференции по секциям).

Секция 1 ***«Законодательное обеспечение безопасности и предупреждения террористических акций на транспорте: проблемы, тенденции, перспективы»***

Руководитель секции – Войтенко Виктор Петрович, заместитель председателя Комитета по безопасности Государственной Думы ФС РФ.

Быков Валерий Клавдиевич – член Комитета по обороне и безопасности Совета Федерации РФ. *«Проблемы правового регулирования борьбы с терроризмом на транспорте».*

Мосеев Юрий Васильевич – заместитель руководителя Департамента авиационной безопасности и специального обеспечения полетов ГСГА. *«Соблюдение законодательных актов Российской Федерации на воздушном транспорте – фундамент эффективной работы служб авиационной безопасности аэропортов».*

Назаркин Михаил Владимирович – заместитель начальника Центра по исследованию проблем милиции общественной безопасности ВНИИ МВД РФ. «*Правовое регулирование и организация предупреждения терроризма на объектах транспортного комплекса».*

Каратаев Олег Гурьевич – декан юридического факультета Санкт-Петербургского Университета водных коммуникаций, вице – президент Российской академии транспорта. *«Этнические корни терроризма».*

Овчинникова Галина Вячеславовна – профессор кафедры уголовного права и криминологии Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры РФ. *«Уголовно-правовые проблемы усиления ответственности за терроризм».*

Волынский-Басманов Юрий Михайлович – директор научно-учебного центра авиационной безопасности и аварийно-спасательного обеспечения полетов (АБИНТЕХ) ГСГА МТ РФ. *«К совершенствованию международных правовых актов по борьбе с терроризмом на воздушном транспорте».*

Мишин Геннадий Константинович – старший научный сотрудник Института государства и права РАН. *«О понятии терроризма и поправках в Уголовный кодекс».*

Дудышкин Борис Николаевич – доцент кафедры государственного, административного права и правоохранительной деятельности юридического института МГАВТ. *«Правовое регулирование обеспечения безопасности на транспорте».*

Котов Игорь Леонидович – генеральный директор ГУП «Центр реализации программы «Москва – Санкт-Петербург», руководитель проекта «Главные дороги России», издатель журнала «Главные дороги России». *«Опыт работы предприятия по созданию системы информационного обеспечения федеральных дорог».*

Попов Юрий Юрьевич – председатель комиссии по законодательству и безопасности Московской городской Думы. «*Законодательное обеспечение безопасности и предупреждения террористических акций на транспорте в г.Москве (проблемы, тенденции, перспективы)».*

Кириллов Евгений Анатольевич – адъюнкт кафедры конституционного (государственного) и международного права Военного университета МО РФ. *«Терроризм как угроза национальной безопасности».*

Попов Валерий Иванович – заместитель начальника отдела таможенной и оперативно-правовой работы Белорусской ассоциации международных автомобильных перевозчиков. «*О нападениях на белорусских международных перевозчиков на территории Российской Федерации».*

Волченков Владимир Васильевич – профессор кафедры оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Московского университета МВД России. *«Актуальные проблемы законодательного обеспечения борьбы с терроризмом в современных условиях России».*

Образцов Виктор Александрович – профессор кафедры криминалистики Московской государственной юридической академии. *«К вопросу о совершенствовании правовой базы борьбы с терроризмом на транспорте».*

Кафтан Виталий Викторович – адъюнкт кафедры философии и религиоведения Военного университета МО РФ. *«К вопросу о сущности современного терроризма».*

Чертополох Александр Алексеевич – начальник кафедры Военного университета МО РФ. *«Борьба с терроризмом и военная политика России: информационное обеспечение».*

Дикаев Салман Умарович – докторант кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России. *«Специальные виды освобождения от уголовной ответственности за террористическую деятельность».*

Домалевский Александр Константинович – прокурор Управления по надзору за соблюдением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ. *«О некоторых правовых проблемах противодействия технологическому терроризму на объектах повышенной экологической опасности и при перевозке опасных грузов».*

Бурковская Виктория Алексеевна – старший научный сотрудник НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. *«Терроризм: проблемы предупреждения».*

Кукар Александр Аркадиевич – помощник члена Совета Федерации. *«Совершенствование международно-правовых норм по обеспечению безопасности судоходства от актов пиратства и терроризма».*

Мишальченко Юрий Владимирович – советник постоянной комиссии по правовым вопросам Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества. *«Международно-правовые рекомендации по обеспечению борьбы с международным терроризмом в государствах-членах ЕврАзЭС и СНГ».*

Залужный Александр Гаврилович – старший научный сотрудник НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. *«Некоторые законодательные проблемы повышения эффективности деятельности субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом».*

Маркелов Сергей Иванович – заместитель начальника Управления по надзору за процессуальной деятельностью органов безопасности Генеральной прокуратуры РФ. *«Проблемы законодательного обеспечения доступа к информации в условиях антитеррористической деятельности»***.**

Павлик Михаил Юрьевич – доцент кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России, **Сальников Михаил Викторович –** доцент кафедры теории права и государства Санкт-Петербургского университета МВД России. *«Признаки преступлений террористической направленности».*

Павлик Михаил Юрьевич – доцент кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России. *«Совершенствование уголовно-правовой нормы, предусматривающей ответственность за терроризм».*

Болдырев Дмитрий Александрович – адъюнкт кафедры конституционного (государственного) и международного права Военного Университета Министерства обороны РФ. *«Некоторые правовые аспекты антитеррористического сотрудничества стран – участниц СНГ».*

Секция 2 ***«Совершенствование сотрудничества правоохранительных органов государств-участников СНГ в борьбе с преступностью, в т.ч. международным терроризмом и наркоагрессией»***

Руководитель секции – Андриянов Валерий Николаевич, директор Иркутского института повышения квалификации прокурорских работников Генеральной прокуратуры РФ

Маслов Вячеслав Иосифович – начальник координационно-оперативного отдела АТЦ СНГ. *«О мероприятиях, проводимых Антитеррористическим центром СНГ по координации взаимодействия компетентных органов государств Содружества в противодействии терроризму на транспорте»*.

Витницкий Олег Пантелеевич – Первый заместитель начальника ГУВДТиС МВД РФ. *«О мерах по обеспечению транспортной безопасности и правопорядка в транспортном комплексе Российской Федерации».*

Бугаев Павел Иванович – заместитель начальника ГУ ГИБДД МВД РФ, **Солдатов Алексей Никитич –** начальник отдела ГУ ГИБДД СОБ МВД РФ. *«О роли Госавтоинспекции в предотвращении актов терроризма с использованием автотранспорта».*

Шевченко Сергей Васильевич – заместитель начальника Главного оперативного управления Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. *«Незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ как источник финансирования терроризма».*

Новик Валерий Валентинович – проректор по научной работе Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры РФ. *«Проблемы авиационной безопасности. Организация вооруженного сопровождения воздушных судов»*.

Андриянов Валерий Николаевич – директор Иркутского института повышения квалификации прокурорских работников Генеральной прокуратуры РФ. «*Некоторые вопросы правоприменительной практики по квалификации и мерам наказания за умышленные разрушения железнодорожного транспорта и инфраструктуры».*

Диканова Татьяна Александровна – заведующая отделом НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. *«Эффективная борьба с экономической преступностью – необходимое условие предупреждения терроризма».*

Шелковникова Елена Дмитриевна – профессор кафедры международного и конституционного права МГЛУ. *«Терроризм на транспорте: криминологическая характеристика и проблемы предупреждения».*

Земляной Дмитрий Юрьевич – начальник организационно-методического отделения 1 отдела Центра по борьбе с терроризмом при ГУБОП СКМ МВД РФ. *«Основные аспекты предупреждения террористических акций на транспорте».*

Бекещенко Анатолий Васильевич – начальник отдела Департамента по сотрудничеству в сфере борьбы с преступностью и терроризмом Исполнительного комитета СНГ. *«О ситуации и совместных мерах противодействия современным угрозам на пространстве СНГ».*

Таранов Александр Павлович – начальник военно–юридического факультета Военного университета МО РФ. *«Место Министерства обороны Российской Федерации в борьбе с терроризмом».*

Леншин Сергей Иванович – начальник кафедры конституционного (государственного) и международного права Военного университета МО РФ. *«Участие Вооруженных Сил Российской Федерации в контртеррористической деятельности».*

Мелихов Михаил Геннадиевич – советник Секретариата Организации договора о коллективной безопасности. *«Международная антитеррористическая операция – как адекватная форма коллективного взаимодействия компетентных органов государств-членов ОДКБ».*

Артамонов Иван Иванович – профессор кафедры криминалистики Академии ФСБ России. *«Криминалистические методы и средства предотвращения террористических акций на объектах и средствах транспорта»***.**

Очередько Виктор Пантелеевич – заместитель начальника по научной работе Санкт-Петербургского университета МВД России. *«Противодействие финансированию терроризма или иному содействию совершению акта терроризма».*

Романенко Юрий Федорович – начальник отдела секретариата комиссии Российской Федерации по делам ИКАО. *«Некоторые аспекты сотрудничества РФ с международными организациями по обеспечению защиты воздушного транспорта от актов незаконного вмешательства».*

Карелин Владислав Борисович – заместитель начальника кафедры специальных дисциплин Российской таможенной академии. «*Актуальные вопросы борьбы с терроризмом».*

Степаненко Юрий Викторович – профессор РАЕН, докторант ВНИИ МВД РФ. *«Органы внутренних дел на транспорте в борьбе с терроризмом (организационный аспект)».*

Волина Людмила Николаевна – ведущий научный сотрудник НИИ УИС Министерства юстиции Российской Федерации, **Демин Василий Михайлович –** начальник отдела НИИ УИС Министерства юстиции Российской Федерации. *«Особенности проведения оперативными аппаратами ОРМ среди лиц, совершивших преступления террористической направленности».*

Семенов Николай Владимирович – старший оперуполномоченный по особо важным делам ГУСБ МВД России. *«О мерах предупреждения террористических акций на объектах транспорта»*

Миронова Елена Анатольевна – ведущий научный сотрудник НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ *«Основы криминалистической профилактики преступлений террористического характера на объектах транспортного комплекса».*

Самотокин Андрей Тихонович – старший научный сотрудник ВНИИ МВД РФ. *«Проблемы предупреждения терроризма на железнодорожном транспорте»*.

Хлобустов Олег Максимович – старший научный сотрудник Академии ФСБ России. *«Проблемы предупреждения террористических акций на транспорте»*.

Тудос Сергей Александрович – соискатель Академии управления МВД России. *«Правовые аспекты деятельности ведомственной охраны Минтранса России».*

Сахаров Евгений Николаевич – сотрудник Академии ФСБ России. *«Спецслужбы и безопасность на транспорте».*

Сакун Сергей Александрович – адъюнкт кафедры военно-социальной работы и морально-психологического обеспечения Военного университета МО РФ. *«Информационное обеспечение контртеррористических операций».*

Секция 3 ***«Организационно-технические проблемы обеспечения безопасности и предупреждения террористических акций на транспорте»***

Руководитель секции – Мошков Геннадий Юрьевич, заместитель Министра транспорта Российской Федерации

Кызьюров Владимир Степанович, Лайкин Андрей Игоревич, Михеев Юрий Васильевич, Чистяков Олег Борисович – ФГУП «ЦНИИ им. акад.А.Н.Крылова». *«Опыт использования метода нейтронно-радиационного анализа для обнаружения взрывчатых веществ»*

Иоффе Валерий Борисович – технический директор ЗАО «Нитро – Сибирь». *«Пути повышения безопасности при производстве и транспортировке взрывчатых материалов промышленного назначения».*

Дубровский Николай Андреевич – директор Государственного научного центра РФ ФГУП «Акустический институт им. Н.Н.Андреева». *«Акустические технологии и средства предупреждения террористических актов на транспорте».*

Ольшанский Юрий Иосифович – директор НТЦ «РАТЭК». *«Использование установок нейтронного и радиационного анализа для обнаружения взрывчатых и радиационных веществ для обеспечения общественной безопасности»*.

Ершов Владимир Николаевич – заместитель директора ФГУП «Аварийно-технический центр Минатома России». *«Технические и организационные требования по антитеррористической защите опасных грузов. Некоторые подходы на примере грузов радиоактивных материалов».*

Пикунов Николай Анатольевич – начальник отдела управления проектами ФГУП «Атомспецтранс» Министерства Российско Федерации по атомной энергии. *«Организационно-технические проблемы обеспечения безопасности и предупреждения террористических акций на железнодорожном транспорте».*

Москальков Сергей Михайлович – сотрудник научно-исследовательского цен-

тра ФСБ России. *«Вопросы обнаружения взрывоопасных предметов в пассажирских потоках».*

Волынский Виктор Юрьевич – директор центра сертификации в области авиационной безопасности («АБИНТЕХ»). *«Формирование практических навыков у слушателей на краткосрочных курсах по авиационной безопасности».*

Шмелев Аркадий Павлович – главный эксперт по таможенным вопросам представительства МСАТ в СНГ. *«О проблемах международного автомобильного транспорта при перевозках грузов и пассажиров в международном сообщении в свете обеспечении их безопасности и предупреждения актов терроризма, контрабанды и незаконной иммиграции».*

Крылов Виктор Михайлович – генеральный директор ЗАО «РОССИ-СП». *«Современные технологии обеспечения безопасности на транспорте».*

Зарубин Юрий Леонидович – начальник отдела «Компьютерные системы безопасности» ЗАО «РОССИ». *«Контроль за транспортным потоком – залог безопасности на дорогах».*

Иванов Геннадий Михайлович – генеральный директор НПКФ «Электон». *«Новые системы обеспечения ориентации и спасения людей при террористических актах и других чрезвычайных ситуациях на транспорте».*

Бочкарев Александр Николаевич – докторант МГТУ ГА. *«Разработка новых систем защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства».*

Крылов Виктор Владимирович – генеральный директор ЗАО ИПК «Страж», **Мамонов Валентин Иванович** – помощник генерального директора ЗАО ИПК «Страж». *«Безопасность и единая система пломбирования в транспортном комплексе Российской Федерации»*

Ильин Владимир Петрович – заместитель директора Российского агентства по боеприпасам. *«О состоянии работ по обнаружению ВВ».*

Васильев Павел Николаевич – советник Президента Российского Союза предприятий безопасности. «*Маркировка оружия, боеприпасов и документов строгой отчетности для противодействия транзиту контрафактных товаров и опасных грузов».*

Гуськов Владимир Дмитриевич – главный конструктор ОАО «Конструкторское бюро специального машиностроения». *«Радиационные последствия террористических актов с применением гранатометных комплексов и меры по повышению безопасности транспортировки отработанного ядерного топлива».*

Гавриш Юрий Николаевич – заместитель директора НПК ЛУЦ ФГУП «НИИЭФА». *«Система контроля транспортных средств и крупногабаритных контейнеров «Эфаскан».*

Волынский Виктор Юрьевич – директор центра сертификации в области авиационной безопасности («АБИНТЕХ»), **Корнилов Владимир Николаевич** – начальник отдела безопасности эксплуатантов Департамента авиационной безопасности и специального обеспечения полетов ГСГА Минтранса РФ. *«К взаимодействию отраслей транспортного комплекса при подготовке специалистов для решения проблемы «Терроризм и безопасность на транспорте».*

Петренко Евгений Сергеевич – ЗАО «АРЛИ-спецтехника», **Волынский-Басманов Юрий Михайлович –** директор научно-учебного центра авиационной безопасности и аварийно-спасательного обеспечения полетов («АБИНТЕХ») ГСГА МТ РФ. *«К вопросу о действиях экипажей воздушных судов при обнаружении взрывного устройства».*

Налобин Николай Валентинович – заместитель председателя комитета по авиационной безопасности ОАО «Аэропорт Внуково», первый заместитель генерального директора по безопасности ОАО «Аэропорт Внуково». *«Проблемы авиационной безопасности и пути их решения в Московском аэропорту «Внуково» в рамках системы качества».*

Кинеев Антал Маратович – начальник отдела авиационной безопасности Комитета гражданской авиации Республики Казахстан. *«Об организации деятельности по обеспечению защиты гражданской авиации Республики Казахстан от актов незаконного вмешательства»*

Поляков Юрий Анатольевич – старший преподаватель Московского государственного индустриального университета (МГИУ). *«Современные технические системы обеспечения безопасности на автомобильном транспорте».*

13.30 – 14.00 Перерыв на кофе. Осмотр выставки.

14.00 – 16.00. Четвертое пленарное заседание *«Приоритеты в обеспечении безопасности и противодействии терроризму на транспорте в 2004 г.».*

14.00 – 14.45 Выступления руководителей секций

Войтенко Виктор Петрович – заместитель председателя Комитета по безопасности Государственной Думы ФС РФ. *«Законодательное обеспечение безопасности и предупреждения террористических акций на транспорте: проблемы, тенденции, перспективы».*

Андриянов Валерий Николаевич – директор Иркутского института повышения квалификации прокурорских работников Генеральной прокуратуры РФ. *«Совершенствование сотрудничества правоохранительных органов государств-участников СНГ в борьбе с преступностью, в т.ч. международным терроризмом и наркоагрессией».*

Мошков Геннадий Юрьевич – заместитель Министра транспорта Российской Федерации. *«Организационно-технические проблемы обеспечения безопасности и предупреждения террористических акций на транспорте».*

Насонов Анатолий Павлович – первый заместитель Министра транспорта – главного транспортного инспектора Российской Федерации. *«Приоритеты в обеспечении безопасности и противодействии терроризму на транспорте в 2004 г.».*

15.00 – 16.00 Обсуждение проекта Плана действий по комплексному обеспечению безопасности на транспорте в государствах-участниках СНГ, проекта итогового документа конференции.

16.00 – 16.30 Подведение итогов работы конференции, принятие итогового документа.

II. ИТОГИ РАБОТЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ТЕРРОРИЗМА НА ТРАНСПОРТЕ В 2003 Г.

С.Г. Кехлеров,
заместитель Генерального прокурора
Российской Федерации

О СОСТОЯНИИ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ НА ТРАНСПОРТЕ

Полагаю, никого не надо убеждать в опасности терроризма и необходимости ему противодействовать. После сентябрьской атаки на небоскребы Америки воля мирового сообщества трансформировалась в реальную готовность к различным формам сотрудничества. Раньше оно было затруднено тем, что даже по главным направлениям борьбы с терроризмом не было единства взглядов. В международном праве по терроризму одинаковые акты насилия одними государствами квалифицируются как террористические, а другие видят в них приемлемый способ разрешения конфликта.

Сегодня, слава Богу, отрезвление наступило. А степень неотвратимости наказания террористов, особенно по формуле «выдай или суди», достигла весьма высокого уровня.

К сожалению, криминального террора не становится меньше и, как полагают некоторые эксперты, негативные тенденции могут получить дальнейшее развитие. Среди них тенденция превращения терроризма в постоянное ремесло.

По материалам уголовных дел и другим данным уже сейчас видно, что террористические организации и группы хорошо организованы, имеют высокий уровень технического оснащения, используют самые современные технологии. Это относится как к военному, специальному, так и к информационному обеспечению.

«Международные связи», «интернациональный характер терроризма», «наемники» – эти понятия давно перестали быть нечто отвлеченным, а приобрели совершенно конкретное содержание.

На территории нашей страны и сегодня немало иностранных наемников–террористов.

Пессимизм экспертов в известной мере основывается и на положении дел в Российской Федерации.

Прошлогодние вылазки террористов в Москве, Грозном, Моздоке, Минеральных Водах еще раз показали, что преступники не останавливаются ни перед чем. Им нужно посеять обстановку страха и нестабильности в обществе.

В сравнении с 2002 г. количество преступлений, ответственность за которые предусмотрена ст. 205 УК РФ (терроризм), увеличилось на 55%. В абсолютном выражении это составило 561 преступление.

Кроме того, учтено 8 с лишним тысяч преступлений террористической направленности. Среди них 24 – захват заложников, 267 – организация незаконного вооруженного формирования и 7 с лишним тысяч – заведомо ложное сообщение о терроризме.

Субъектами заведомо ложных сообщений, как правило, были подростки. У некоторых имелись психические отклонения, а в основном – это беспризорные дети из так называемых неблагополучных семей. До половины ложных сообщений касались школ и других учебных заведений; реже (до 30%) – мест массового нахождения людей (вокза-

лы, аэропорты, предприятия общественного питания); 14% ложных сообщений касались жилых домов.

Непроходящая боль России – ситуация в Чечне. Там совершено большинство террористических актов. Однако черными делами террористы отметились и в других регионах. Уголовные дела о террористических акциях расследуются сегодня в Москве, республиках Ингушетия, Башкортостан, Дагестан, Ставропольском и Краснодарском краях, Новосибирской, Тюменской областях, а всего в 11 российских регионах. В результате террористических акций погибли более 200 человек и свыше 600 получили ранения. Кровь и неизбывное людское горе.

Взрывом в поезде столичного метрополитена на перегоне между станциями «Автозаводская» и «Павелецкая» заявил о себе нынешний високосный год. В печальном мартирологе жертв террористических актов добавилось 40 погибших и более сотни раненых.

Транспорт оказывается пока наиболее уязвимым сектором и самым «притягательным» для террористов. Достаточно сказать, что последние три года на различных объектах транспорта зафиксировано более 300 террористических посягательств.

В силу своего транснационального характера транспорт становится либо средой «хозяйственной» деятельности террористов, либо объектом нападений, либо средством осуществления террористических актов.

Чаще всего подвергались нападениям объекты железнодорожного транспорта: пассажирские поезда, вокзалы, железнодорожные перегоны.

Повышенное внимание террористов к транспортным системам понятно. Эти объекты мало защищены от террористической угрозы, а следовательно, относительно доступны. Можно даже единичной акцией воздействовать сразу на большое количество людей, посеять панику и страх в обществе.

В традиционной российской триаде: почему, кто виноват и что делать, применительно к терроризму, важен ответ на каждый, но особенно, на третий вопрос.

Позвольте, основываясь на отечественном опыте противодействия терроризму, попытаться сформулировать эти ответы.

Прежде о причинном комплексе терроризма. Он чрезвычайно сложен и не все в нем лежит на поверхности. Поэтому сказать, что терроризм и его различные проявления коренятся в экономических, политических, морально-нравственных процессах сегодняшнего общества, будет правильным лишь отчасти.

Однако несомненно одно: по мере перехода страны к стабильной жизни терроризм будет терять почву. А пока главное, в первую очередь для правоохранительных органов, – обеспечить пресечение террористических проявлений. Добиться слаженности действий. Там, где это удается, есть и результат. В минувшем году в суд были направлены семь уголовных дел в отношении виновных в терроризме.

Как известно, Московский городской суд приговорил к пожизненному заключению подсудимых Декушева и Крымшамхалова, виновных во взрыве жилых домов в Москве и Волгодонске. Другие фигуранты этого дела, которым, к сожалению, удалось скрыться, объявлены в розыск. Идет судебный процесс над группой обвиняемых в подготовке взрыва Дома Правительства Чеченской Республики. В суде находятся дела о нападении банды Гелаева в июле 2003 г. в Шатойском районе, о нападении той же банды в селении Галашки, о взрывах на рынках и в военном городке во Владикавказе, о взрывах в Ессентуках и Минеральных Водах.

Но сказать, что мы удовлетворены уровнем работы, нельзя. Пока, к сожалению, раскрывается только пятая часть актов терроризма. Расследование уголовных дел порой затягивается, ведется без должной глубины и качества. От реагирования на свершившийся факт пора переходить на предупреждение актов терроризма.

Что касается остальных субъектов противодействия терроризму и особенно практики их деятельности, то следует прямо сказать – они функционально несовершенны. Причем безотносительно к тому, идет ли речь о транспортном комплексе или о других объектах.

Субъекты противодействия терроризму и практика их деятельности складывались в короткий срок, в экстремальных условиях первой антитеррористической операции в Чеченской Республике. Теперь, по прошествии времени, пора дать комплексный ответ на терроризм как на многогранную преступную деятельность, так и социально-политическое явление, сформулировать конкретные стратегию и систему противодействия этому явлению.

Но обеспечить эту систему пока не удается. Ведь она должна исходить из различных уровней и возможностей, осуществляться в рамках национальной, региональной и международной систем безопасности, включать все компоненты комплекса субъектов безопасности: личность – общество – государство.

Хотелось бы, чтобы наша конференция попыталась выработать рекомендации для этой системы, имея в виду безопасность от терроризма, в первую очередь объектов транспорта.

Нам необходимо учесть, что техническое и информационное обеспечение террористов нередко превосходит наши с вами возможности.

Почему в руках у террористов оказываются самые современные виды оружия и средства связи?

Все ли и как положено делается для сохранности оружия и взрывчатых веществ!

Безусловно, одной из основных мер по борьбе с терроризмом является выявление и пресечение финансирования преступной деятельности. И надо признать, что денежные потоки для террористов в нашей стране идут не только из-за рубежа и не только от экстремистских организаций подобных «Аль-Кайда», «Братья мусульмане» и им подобных.

Имеющиеся материалы свидетельствуют о финансировании террористов и из «внутренних» источников, в основном от хищений бюджетных средств, наркоторговли, фальшивомонетничества, преступлений в сфере оборота алкогольной продукции, в топливно-энергетическом и строительном комплексах. Выработка научно обоснованных рекомендаций по затронутым проблемам, безусловно, способствовала бы усилению борьбы с терроризмом.

Нелишне посмотреть и на опыт развитых демократий. В частности, США. За два года, прошедших там со дня известных терактов, все ветви власти, а также военное командование и руководство спецслужб занимались выстраиванием новых систем безопасности. В итоге соображения безопасности пересилили даже традиционное уважение к гражданским правам и свободам.

Впервые с 1977 г. создано новое министерство, гигантское по своим масштабам. Это министерство внутренней безопасности. Американские журналисты назвали его «Большим братом». Так это министерство объединило 22 федеральных ведомства, полностью поглотив федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям, службу иммиграции и натурализации, таможенное управление, береговую и пограничную охрану, секретную службу министерства финансов. Бюджет единого министерства со штатом 169 тыс. сотрудников составляет 38 млрд. долларов. Главная задача этого министерства заключаются в том, чтобы предотвращать террористические удары, готовящиеся на территории США; минимизировать ущерб от них; снижать уровень уязвимости от международного терроризма; содействовать в обнаружении террористов, действующих в Америке.

Во всех американских аэропортах усилена охрана, увеличено число служебных

собак, установлены сверхчувствительные приборы последнего поколения для обнаружения подозрительных предметов. Опубликован 89–страничный каталог ФБР, содержащий списки сотен предметов, запрещенных к провозу на самолетах либо обязательных для предъявления к досмотру сотрудниками служб безопасности. Предметами non grata среди прочих признаны: пряжки ремней, зажигалки, нательные кресты, тюбики губной помады, трости, зонты, связки ключей и даже игральные карты.

Спецслужбы США по требованию госдепартамента создали единую компьютерную базу данных на всех, кто пересекает границу. Помимо ужесточения порядка выдачи въездных виз изменяются требования к документам приезжающих: у граждан многих стран американцы требуют отпечатки пальцев, данные сканирования сетчатки глаза и фотографии в профиль, на которых отчетливо видна ушная раковина. В США все эти меры называют «созданием виртуальной границы».

Заместитель министра внутренней безопасности США Хатчинсон в одном из интервью заявил: «У нас должно быть твердое представление о том, кто находится в стране, как долго намерен пробыть и по какой причине». Разве эти вопросы не важны для наших с вами стран?

Безусловно, не все подходит для России и других стран, а многое попросту нам не по карману сегодня.

Однако что в последнее время бросается в глаза?

Каждый теракт, особенно если гибнут люди, – это моментальная вспышка боли и гнева. Погоревав, посудачив, люди возвращаются к своим заботам и снова бегут за успехом, работой, деньгами, а кто-то и за куском хлеба.

Но если обыватель может расценивать случившееся как трагическое стечение обстоятельств и продолжать жить по-прежнему, государство и его структуры, в первую очередь правоохранительные органы, не могут это позволить себе. Между тем это пока случается.

В условиях, когда 80% национальной экономики (я имею в виду Россию) принадлежит частному сектору и акционерному капиталу, логично предположить, что хотя бы в сфере противодействия терроризму, предпринимательский корпус разделит с государством социальную ответственность перед обществом. Но и здесь вместо этого наблюдается другая картина.

В комплексе предупредительных мер должно быть совершенствование законодательства. Я не имею цели дать анализ действующей правовой базы. Но совершенно очевидно и то, что есть необходимость не только в ужесточении уголовного наказания за терроризм, но и внесении дополнений, устанавливающих уголовную ответственность за сопутствующие ему преступления.

К примеру, мы много говорим (и абсолютно правильно) о финансовых источниках терроризма. Он ведь и живет за счет обильных финансовых инъекций со стороны различных организаций и частных лиц. Но ст. 205 УК РФ (терроризм), объявляя уголовным преступлением финансирование терроризма, не раскрывает содержание этого понятия. Причем его субъективная сторона предполагает только прямой умысел. Следовательно, предоставление средств террористам не напрямую, а различным посредническим организациям или фирмам и предприятиям уголовно ненаказуемо. В то же время согласно Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г. совсем не обязательно, чтобы средства реально использовались для совершения террористического преступления.

Аналогичным образом нормы Уголовного кодекса, а также Федерального закона «О борьбе с терроризмом» не дают эффективно преследовать лиц, осуществляющих вербовку членов террористических групп. Статья 359 УК РФ устанавливает ответственность только за вербовку наемников для участия в вооруженных конфликтах или воен-

ных действиях. А вовлечение лица в совершение преступлений, предусмотренных ст. 205, 206, 208, 211 и т.д. УК РФ, склонение к участию в деятельности террористической организации, вооружение либо обучение в целях совершения перечисленных преступлений, не охватывает значительного круга вербовочной деятельности и подготовки наемников.

В идеале хотелось бы, чтобы все государства максимально унифицировали свое внутреннее законодательство, направленное на противодействие терроризму, впитав в себя универсальные положения соглашений Организации Объединенных Наций, европейских конвенций и иных международных документов.

Мы понимаем, что подобное решение – дело не сегодняшнего и не завтрашнего дня, для этого требуется время. Однако выработка единых для всех подходов к этим вопросам позволит преодолеть нам разночтения в правовой оценке юридических фактов, более оперативно реагировать на акты терроризма вне зависимости от того, в какой стране они совершены.

Уважаемые коллеги! Затронутые мной отдельные аспекты, конечно, не исчерпывают всей темы противодействия терроризму вообще и на транспорте в частности. Они, смею надеяться, лишь ввод в проблему, приглашение к дискуссии, к конструктивному диалогу.

Конференция нам дает еще одну возможность сверить курс наших действий, придать им дополнительный импульс. Я надеюсь на успех нашей конференции.

В.П. Войтенко,

заместитель председателя
Комитета Государственной Думы ФС РФ
по безопасности

ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТА И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕШЕНИЯ

Разрешите поприветствовать вас от имени Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и моих коллег – членов Комитета по безопасности Государственной Думы.

Прежде всего хочу с удовлетворением отметить, что цели и задачи сегодняшней конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» в полной мере соответствуют парламентской позиции, занимаемой сегодня не только Комитетом по безопасности, но и абсолютным большинством депутатов Государственной Думы.

Могу вам сообщить, что в Комитете Государственной Думы по безопасности сформирован сегодня подкомитет, одним из основных вопросов ведения которого является транспортная безопасность. Его полное название – **Подкомитет законодательства в сферах обеспечения региональной транспортной безопасности, деятельности единой системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.**

В состав подкомитета вошли депутаты: Вострotин В.А., Гришуков В.В., Колесников В.М. и Стальмахов В.А.

До этого времени развитие законодательства по транспортной безопасности не выделялось в отдельное направление деятельности Комитета по безопасности Государственной Думы. Поэтому сейчас на начальном этапе нашей работы я особо признателен организаторам конференции за представленную возможность участия членов нашего подкомитета, помощников депутатов и работников аппарата в этом очень важном, на наш взгляд, мероприятии. Важном потому, что мы надеемся здесь получить весьма интересную и полезную для нашей законодательной деятельности информацию. Выступления участников конференции, на наш взгляд, могут дать хороший материал для анализа существующей законодательной базы по противодействию терроризму на транспорте.

Я глубоко убежден, что предложения законодательного характера, которые прозвучат в выступлениях, имеют достаточно большой шанс на реализацию в федеральных законах. И прежде всего потому, что они продиктованы реальностями нашей жизни в повседневной практике борьбы с терроризмом, выработаны специалистами в этой сфере и теми людьми, кто реально сталкивается с проблемами безопасности на транспорте и в повседневной жизни. Это очень важно.

4 марта 2004 г. в рамках пленарного заседания работы конференции по секциям, в секции 1 состоится обсуждение **проблем законотворческого обеспечения безопасности и предупреждения террористических акций на транспорте.**

Я приглашаю вас всех к участию в этой работе в этой секции и надеюсь, что мы сможем совместно детально проанализировать имеющуюся законодательную базу, предметно рассмотреть вопросы ее дальнейшего совершенствования. Все ваши предложения по законодательному решению проблемных вопросов будут обязательно учтены.

А проблем в сфере безопасности на транспорте, на наш взгляд, немало. Взять к примеру, необходимость формирования единой информационной системы обеспечения участников движения на транспорте, перемещения грузов, информационная система дорожного движения или регламентация транспортного обслуживания пассажиров (например, маршрутными такси), когда в большинстве городов нет диспетчерских

служб, которые могли соответственно управлять этой проблемой, здесь необходимы законодательные определенные действия. Много проблем у нас по комплексному обеспечению безопасности на путях международных сообщений, в пунктах пропуска через государственную границу в аэропортах, на железнодорожных вокзалах и автовокзалах. Здесь мы выходим на вопросы совершенствования государственного управления этой деятельностью, рецензирование целого ряда услуг, на жесткую государственную регламентацию некоторых видов предпринимательства, на контроль за этими сферами транспортного обслуживания граждан и другие не менее важные проблемы.

Как их решать? По какому пути пойти? Это вопросы, на которые мы рассчитываем, хотя получить ответы на нашей конференции.

Было бы целесообразно при анализе нашей нормативно-правовой базы обратиться к практике зарубежных стран, имеющих многолетний опыт борьбы с терроризмом, к проблемам развития международного сотрудничества в этой сфере. За последнее время в ряде государств сделаны успешные шаги в развитии антитеррористического законодательства. К примеру, в США, Великобритании значительно расширены полномочия правоохранительных органов и специальных служб в части оперативно-розыскной деятельности. В мире происходит ужесточение уголовной ответственности за совершение террористических актов вплоть до применения смертной казни. Принимаются меры по усилению ответственности пособников террористов.

А российское уголовное законодательство, по мнению многих, пока еще весьма либерально в этом вопросе.

Мы должны хорошо представлять себе, что борьба с терроризмом, в том числе и на транспорте – это проблема взаимодействия всего мирового сообщества. И нам нужно налаживать и укреплять сотрудничество в сфере обмена информацией о деятельности террористов, их организации, опытом предупреждения терактов и борьбы с проявлениями терроризма; в вопросах оценки террористических угроз в гражданской авиации и других видах транспорта, а также важных объектов инфраструктуры. При этом речь идет не только о сотрудничестве законодательных, правоохранительных и других государственных органов, но и что особенно важно, о пресечении источников финансирования терроризма.

Как член Постоянной делегации Государственной Думы в Межпарламентской Ассамблее НАТО я недавно выступил перед парламентариями стран Европейского сообщества с докладом о противодействии наркотрафику из Афганистана как важнейшему источнику финансирования международного терроризма. В докладе были обоснованы и сформулированы предложения по созданию антинаркотических рубежей на российской, казахской и таджико-афганской границе.

Речь идет прежде всего о совместных усилиях об устройстве пунктов пропуска через границу, о техническом оснащении антинаркотических подразделений, в подготовке кадров, в создании действенной системы обмена информацией. Нашему государству в одиночку с финансированием создания антинаркотических рубежей не справиться. Решение этой задачи возможно лишь при условии взаимной заинтересованности стран Европейского сообщества и реальной помощи с их стороны России в разработке и осуществлении этой программы.

Доклад одобрен Межпарламентской Ассамблеей НАТО, и мы будем продолжать наращивать усилия в этом направлении.

Большинству из участников конференции известно, что в Государственной Думе ведется работа по приведению антитеррористического законодательства в соответствие с международными стандартами. Основополагающим в этом плане стало внесение в январе 2003 г. в Федеральный закон *«О противодействии легализации отмывания доходов, полученных преступным путем, и финансировании терроризма»*, изменений, необ-

ходимых для реализации так называемых «восьми специальных рекомендаций» по борьбе с финансированием терроризма, сформулированных Международной Группой, разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАФТ), что было по достоинству оценено специальной миссией этой организации.

В то же время, на наш взгляд, нужна более активная работа в сфере законодательного расширения международного сотрудничества по борьбе с финансированием терроризма в зонах приоритетных интересов России, в частности, на территории стран СНГ, где сложилось единое криминальное пространство, а до создания единого правового поля еще очень и очень далеко.

Государственной Думой четвертого созыва определены приоритеты на период весенней сессии. Среди этих приоритетов целый яд законопроектов, касающихся усиления мер по борьбе с терроризмом. Несколько поправок к существующим законам по этим вопросам уже рассмотрено в январе–феврале, однако главная работа еще впереди.

Думаю, что совместными усилиями мы сможем в относительно короткое время сформулировать целостную и национальную антитеррористическую законодательную базу.

Поэтому я хотел бы еще раз отметить актуальность и важность нашей сегодняшней конференции, пожелать участникам успешной работы, выразить уверенность, что мы и далее будем тесно взаимодействовать в решении реальных вопросов антитеррористической деятельности в России, в мире, в том числе на транспорте.

Г.Ю. Мошков,
заместитель Министра транспорта

Российской Федерации

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСА

Террористические акты, произошедшие за последнее время в различных регионах мира, заставили мировую общественность искать новые подходы к проблеме предупреждения и защиты от акций террористического характера во всех сферах жизни и деятельности людей.

В последнее время правительствами ведущих государств мира особое внимание уделяется мерам по повышению безопасности на транспорте. Достаточно упомянуть решения саммитов в Кананаскисе и Эвиане, в которых предусмотрены повышенные обязательства сторон по мерам противодействия терроризму. В ряде ведущих государств мира, в частности в США и Канаде, разработаны и реализуются масштабные мероприятия по повышению уровня защищенности объектов транспорта, прежде всего воздушного. Правительства США и Канады выделили на эти цели свыше 6 млрд. долларов. Европейские государства также следуют примеру североамериканских партнеров.

Значительное внимание вопросам противодействия терроризму уделяют авторитетные международные транспортные организации, в частности ІМО и ІКАО. Второй Дипломатической конференцией по охране на море Договаривающихся правительств принята новая *глава XI-2 Конвенции СОЛАС-74* и *Международный Кодекс по охране судов и портовых средств (Кодекс ОСПС)*.

В свою очередь, Ассамблея ИКАО разработала *Декларацию о ненадлежащем использовании гражданской авиации в качестве орудия уничтожения и других террористических актов против гражданской авиации*. В Конвенцию о международной гражданской авиации внесены ряд существенных поправок и дополнений.

В частности, в приложении № 17 «Безопасность» установлено, что «первоочередной целью каждого Договаривающегося государства является безопасность пассажиров, экипажа, наземного персонала и публики в целом во всех случаях, связанных с защитой гражданской авиации от актов незаконного вмешательства. Каждое Договаривающееся государство создает организацию, разрабатывает и вводит правила, практику и процедуры для защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства с учетом аспектов безопасности, регулярности и эффективности полетов».

С 19 января 2003 г. в странах Евросоюза принят новый Регламент, устанавливающий общие правила Евросоюза в области авиационной безопасности. Регламент затрагивает вопросы проверок пассажиров, экипажа и сотрудников аэропорта, устанавливает требования по проверке багажа и осмотру самолета. В статье 10 Регламента содержится поручение соответствующим органам ЕС совместно с ИКАО рассмотреть вопрос о разработке механизма оценки соответствия полетов из аэропортов третьих стран основным требованиям безопасности, зафиксированным в Регламенте.

Российская Федерация, являясь членом международных транспортных организаций, участником большинства международных соглашений в области транспортной безопасности, предпринимает активные усилия по противодействию терроризму на транспорте, обеспечению безопасной и устойчивой работы транспортной инфраструктуры.

Решение этой сложной задачи требует не только дополнительных затрат и оснащения современными техническими средствами, но и адекватных, упреждающих изменений в подходах к технологии и организации перевозочного процесса, оптимизации форм и методов деятельности по обеспечению безопасности.

В то же время необходимо отметить, что при общности проблем, стоящих перед различными странами мира в области противодействия терроризму на транспорте, при-

сутствуют и существенные отличия, связанные с особенностями финансового положения конкретных государств, размером территории, количеством морских и речных портов, аэропортов, терминалов, других объектов транспортной инфраструктуры. Объемы работы совершенно не сопоставимы. Одно дело – выполнение международных требований по антитеррористической защищенности для таких государств, как Бельгия, Дания или Германия, совсем другое – для Российской Федерации и других стран СНГ.

Поэтому, принципиально поддерживая усилия США по борьбе с международным терроризмом, мы в то же время считаем необходимым привлечение помощи, в том числе и финансовой, со стороны международных организаций, структур Европейского Союза для эффективной и своевременной реализации обязательных международных требований по противодействию терроризму на транспорте.

Большое внимание Минтрансом России уделяется развитию сотрудничества в области обеспечения транспортной безопасности с соответствующими структурами Европейского Союза. Так, на состоявшейся в начале февраля текущего года встрече Министра транспорта Российской Федерации С.О. Франка с Генеральным директором по транспорту и энергетике Комиссии ЕС Франсуа Ламуре Стороны обменялись мнениями о перспективах сотрудничества в транспортном секторе, подготовке проведения семинара по перспективным направлениям гармонизации транспортных стратегий России и ЕС, о возможностях взаимодействия железнодорожных транспортных сетей ЕС и России, сотрудничестве в области инвестиций в российский транспортный комплекс и по ряду других проблем. Были обсуждены конкретные предложения российской стороны о возможных направлениях совместной работы в области противодействия терроризму на транспорте. Стороны подтвердили свою заинтересованность в сотрудничестве в области обеспечения транспортной безопасности; были определены следующие направления сотрудничества:

а) в области исследования потенциальных угроз безопасности транспортной системы;

б) по обмену информацией о разработках, испытаниях и практическом применении на авиационном, морском, внутреннем водном, автомобильном, городском электрическом, промышленном транспорте и в дорожном хозяйстве технических средств обеспечения безопасности;

в) в области информационного обмена между соответствующими структурами Российской Федерации и Европейского союза в области обеспечения транспортной безопасности;

г) в области финансового обеспечения программ технической поддержки антитеррористических мероприятий на транспорте;

д) при совместной подготовке специалистов по вопросам борьбы с терроризмом и обеспечения транспортной безопасности.

Участники встречи согласились взять данные вопросы за основу при проведении консультаций в рамках постоянно действующей Рабочей группы по транспортной безопасности.

В настоящее время не только увеличилось количество террористических проявлений на транспорте, но и произошли определенные изменения в их качестве: существуют реальные угрозы захвата воздушных судов и их использования как средств совершения террористических актов, диверсий на судах с ядерными силовыми установками, на судоходных гидротехнических сооружениях; угрозы использования автотранспортных средств как оружия террора, совершения терактов на таких стратегических объектах, как мосты, тоннели, объектах железнодорожного комплекса.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и решения Государственного совета Российской Федерации о

мерах по противодействию терроризму на транспорте, Минтранс России проводит работу по совершенствованию системы защиты транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства.

В текущем году Минтрансом России за счет реорганизации своих структурных подразделений создан Департамент безопасности транспорта. Начата работа по совершенствованию системы государственной охраны, в первую очередь, на критически важных для национальной безопасности страны объектах транспортной инфраструктуры. Укрепляются подразделения безопасности в отраслевых службах Министерства. Расширяются функции Российской транспортной инспекции, совершенствуется система взаимодействия федеральных транспортных ведомств, правоохранительных органов и специальных служб.

В то же время анализ ситуации, сложившейся в Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности, свидетельствует о серьезном несоответствии между уровнем международных требований и существующим уровнем обеспечения безопасности транспортного комплекса. Это обстоятельство в ближайшее время может стать серьезным сдерживающим фактором развития России как участника международных транспортных перевозок. Поэтому для России и каждого из ее регионов совершенствование антитеррористической защиты объектов транспортной инфраструктуры – одна из приоритетных задач.

Существующая в настоящее время в России система обеспечения транспортной безопасности требует дальнейшего совершенствования, с целью реализации на практике повышенных требований, зафиксированных в международных правовых актах (ИМО, ИКАО и др.). Необходимы качественные изменения по всем направлениям, иначе страна может понести также серьезные экономические и финансовые потери.

В целях эффективного решения вышеупомянутых проблем Минтранс приступил к осуществлению реформы системы защиты деятельности транспортного комплекса Российской Федерации от актов незаконного вмешательства, прежде всего, его международной составляющей, определив в качестве приоритетных в 2004–2005 гг. следующие задачи:

1) разработка Концепции безопасности транспортного комплекса как основы работы Министерства транспорта Российской Федерации по созданию системы обеспечения антитеррористической безопасности объектов транспорта;

2) разработка и включение в Федеральную целевую программу *«Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)»* в рамках отдельных подпрограмм разделов по безопасности объектов транспорта.

3) разработка законодательной базы, адекватной существующим террористическим угрозам для объектов транспорта, в том числе проекта федерального закона *«О транспортной безопасности»*;

4) создание на государственном уровне системы лицензирования организаций и предприятий в области соответствия требованиям защиты от угроз диверсионно-террористического характера. Формирование механизмов, позволяющих осуществить категорирование объектов транспорта по степени их потенциальной опасности и диверсионно-террористической уязвимости, а также проведение анализа уязвимости и оценку достаточности мероприятий по физической защите и охране предприятий и организаций транспорта от существующих и прогнозируемых диверсионных и террористических угроз внутреннего и внешнего характера;

4) законодательное закрепление финансовой ответственности участников деятельности по обеспечению безопасности на объектах транспортной инфраструктуры;

5) пересмотр и оптимальное перераспределение в соответствии со складывающейся обстановкой имеющихся сил и средств;

6) разработка программы по техническому оснащению объектов транспорта современными средствами обеспечения безопасности, способными реально обеспечить приемлемую степень защиты от существующих террористических угроз.

Следует отметить, что в последнее время вопрос оснащения объектов транспортной инфраструктуры специальной техникой и оборудованием для противодействия возможным террористическим актам приобретает особую значимость. Захваты, угоны и уничтожение транспортных средств, к сожалению, становятся объективной реальностью. После известных террористических актов в США и недавно у нас в Москве стало очевидным, что само транспортное средство может стать мощным оружием в руках террористов.

Задача Минтранса России и транспортных организаций сделать все возможное для предотвращения подобных действий и тем самым обеспечить безопасность пассажиров и сохранность грузов. В этом направлении уже проделана значительная работа.

Из всех отраслей транспорта, входящих в транспортный комплекс, наибольшее противодействие терроризму достигнуто на воздушном транспорте. Департаментом авиационной безопасности и специального обеспечения полетов ГСГА Минтранса России разработаны необходимые нормативные документы. В основных международных аэропортах внедрены современные технические средства для обеспечения надлежащего контроля пассажиров, груза и багажа.

Проводится целенаправленная работа по ряду направлений, основными из которых являются:

- предотвращение доставки на борт воздушных судов авиапассажирами (в их ручной клади и багаже) или другими лицами оружия, взрывных устройств, взрывчатых веществ, легковоспламеняющихся жидкостей и других опасных предметов, которые могут быть использованы для захвата воздушного судна, совершения террористических актов, создания угрозы жизни пассажиров и членов экипажа;
- усиление охраны объектов, подведомственных Минтрансу России, и защиты объектов от террористических актов (организация охраны воздушных судов и объектов воздушного транспорта);
- оборудование воздушных судов системами защиты от несанкционированного проникновения в кабину пилотов и вмешательства в действия экипажа;
- оснащение аэропортов и авиапредприятий гражданской авиации техническими средствами обеспечения авиационной безопасности;
- введение дополнительных мер по обеспечению устойчивой деятельности воздушного транспорта при поступлении информации о возможных терактах.

Основной проблемой стала выработка ресурса специальными техническими средствами досмотра и необходимость их скорейшей замены на новые, прежде всего, это относится к небольшим аэропортам местного значения.

Работа по техническому оснащению специальными средствами обеспечения транспортной безопасности и противодействия терроризму проводится и на других видах транспорта.

На пассажирском автомобильном транспорте внедряются средства телекоммуникационных систем и спутниковой навигации для предупреждения, обнаружения и ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий и террористических акций при перевозках пассажиров. Данная система создана в городах Краснодаре, Сочи, Брянске, Череповце, Майкопе, Костроме, Новокузнецке, Владимире, Волгограде, Волжском и Сургуте. Продолжаются работы по развертыванию данной системы в городах Москве, Ярославле и Туле.

На морском транспорте разрабатываются рекомендации по использованию экипажами судов буев системы «Коспас-Сарсат» и радиооборудования Глобальной морской

системы связи при бедствии и для обеспечения безопасности в случае совершения против судов террористических актов и пиратских нападений. Проводятся необходимые мероприятия по реализации требований Международного Кодекса по охране судов и портовых средств и Конвенции по охране человеческой жизни на море.

При морских администрациях портов созданы подразделения морской безопасности, которые, в пределах своей компетенции, осуществляют разработку, контроль и выполнение мероприятий, направленных на защиту судов, их экипажей и пассажиров, объектов управления движением судов, средств связи и объектов навигации, портовых сооружений и обслуживающего персонала от террористических посягательств.

На метрополитенах Российской Федерации ведется работа по повышению уровня их технической оснащенности средствами предупреждения и ликвидации последствий возможных террористических акций. В первую очередь упор делается на внедрение технических мер, направленных на:

- развитие телекоммуникационной структуры метрополитенов, включая оборудование станций, межстанционных и уличных переходов, примыкающих к ним, системами видеонаблюдения с видеозаписью;
- оборудование метропоездов и станций системами контроля доступа к управлению поездом и в служебные помещения;
- исключение возможности проникновения посторонних лиц в подземные коммуникации, вентиляционные шахты и киоски;
- обнаружение применения в метрополитене химических отравляющих веществ и оповещение о химической опасности.

Ведется работа по созданию единой системы антитеррористической оценки метрополитенов, которую можно будет использовать как на действующих шести метрополитенах, так и при проектировании и строительстве новых.

Не следует забывать и о человеческом факторе. Учитывая возросшую угрозу терроризма на транспорте, в комплексе превентивных мер по защите объектов транспортного комплекса он должен играть ведущую роль. Поэтому подготовка специалистов по безопасности на всех видах транспорта весьма актуальна, особенно в свете последних трагических событий.

Необходимо отметить, что для надежного обеспечения безопасности объектов транспорта предстоит сделать еще очень много. (Это подтверждается трагическими событиями – террористический акт в Московском метрополитене). Нужны новые надежные и относительно недорогие технические средства отечественных производителей. Это средства контроля пассажиров, груза и багажа, средства охраны объектов транспортного комплекса, а также средства для обеспечения безопасности на самом транспортном средстве. Нам нужны также новые технологии в области охраны объектов транспорта.

В связи с этим Минтранс России обращается ко всем производителям и разработчикам средств безопасности с предложением о сотрудничестве. Мы готовы рассмотреть Ваши предложения и принять по ним необходимые решения.

В.Н. Морозов,
министр путей сообщения
Российской Федерации

ИТОГИ РАБОТЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ТЕРРОРИЗМУ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ В 2003 Г.

Уважаемые участники конференции!

Безопасное функционирование железнодорожного транспорта Российской Федерации является одной из основ развития экономики страны и обеспечения ее национальной безопасности.

За последнее время железнодорожный транспорт в силу открытости инфраструктуры и линейной протяженности стал объектом различных криминальных проявлений. При этом наблюдается тенденция к увеличению доли преступлений, имеющих террористическую направленность.

Нарастание терроризма может оказать серьезное негативное влияние на социально-экономическое развитие железнодорожного транспорта.

Задачи выявления, предупреждения и пресечения террористической деятельности на объектах железнодорожного транспорта – это задача многоуровневой и многофункциональной системы безопасности, учитывающей технологические особенности отрасли.

В настоящее время МПС России активно участвует в разработке концепции безопасности всего транспортного комплекса Российской Федерации.

На всех уровнях управления железнодорожного транспорта созданы и функционируют антитеррористические комиссии, их деятельность была организована созданным в 200 году «Центром координации работ по защите объектов железнодорожного транспорта», имеющим свои подразделения в управлениях и отделениях железных дорог.

С 2002 года в отрасли реализуется план оснащения объектов железнодорожного транспорта техническими средствами физической защиты.

Основные **мероприятия** данного плана:

1) Разработка, реализация и контроль мероприятий по противодействию биологическому и химическому терроризму на железнодорожном транспорте, взаимодействие между железнодорожными администрациями государств – участников СНГ по вопросам предупреждения завоза особо опасных и карантинных заболеваний с учетом сезонного характера иммиграционных потоков пассажиров.

2) Пресечение нарушений таможенного законодательства.

3) Первоочередные работы по развитию пограничных станций и пунктов пропуска. До настоящего времени делимация российско-казахстанской государственной границы полностью не завершена. Местоположение отдельных пунктов пропуска не окончательно, что затрудняет работу по пресечению контрабанды и незаконной миграции.

4) Разработка и реализация совместных мер по повышению безопасности и правопорядка на объектах железнодорожного транспорта – Плана совместных мероприятий по укреплению правопорядка в сфере пассажирских и грузовых перевозок на объектах железнодорожного транспорта на период 2003 – 2005 гг.

Некоторые **итоги** реализации этого плана.

1) Подключение Главного управления внутренних дел на транспорте к информационному полю МПС России и оснащение необходимым оборудованием.

2) Совместная работа ведомственной охраны МПС России и органов внутренних дел на транспорте. Ее эффективность.

Вместе с тем принятые меры нельзя считать исчерпывающими. На конференции целесообразно обсудить и ряд проблем:

1) Угроза несанкционированного вмешательства в эксплуатационную работу новых информационных технологий и технических средств железнодорожного транспорта.

2) Контроль и досмотр багажа, ручной клади и почтовых отправлений в железнодорожном пассажирском сообщении.

3) Предупреждение незаконной миграции и транспортировки на территорию страны нелегальных грузов.

4) Государственный контроль за процессом реформирования железнодорожного транспорта.

5) Актуальность рассмотрения вопроса о создании единого штатного федерального органа исполнительной власти по противодействию терроризму.

В.Н. Сазонов,
вице-президент ОАО «РЖД»

О ПРИНИМАЕМЫХ МЕРАХ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ПРОЯВЛЕНИЙ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ РАБОТЫ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНО-

ГО ТРАНСПОРТА

За время, прошедшее с момента проведения 2-й международной конференции, в отрасли произошло историческое событие, для достижения которых сделан не простой путь. В результате реформирования железнодорожного транспорта одна из базовых отраслей экономики России перешла в новую организационно-правовую форму. В центре создано открытое акционерное общество «Российские железные дороги», на железных дорогах – филиалы. Главная цель реформирования железнодорожного транспорта – привести отрасль в соответствующее рыночным условиям состояние, а также при сочетании государственной и частной форм собственности поднять ее на новый уровень. Надо идти вперед, соблюдая интересы грузоперевозчиков и граждан. Отрасль уже живет в новом правовом поле, которое регулируется пакетом основных законов, утвержденных Парламентом и подписанных Президентом РФ.

Российские железные дороги – многосложная и высокотехнологичная производственная структура в экономической системе Российской Федерации. Большая протяженность сети дорог, значительное количество жизненно важных как для страны, так и для самой дороги объектов делают этот вид транспорта наиболее уязвимым в плане террористических проявлений. Если экономика – это организм государства, то сеть железных дорог – его артерии.

В этих условиях наряду с решением качественного уровня организации и надежности перевозочного процесса на железнодорожном транспорте потребуется осуществить и комплекс мер по обеспечению устойчивой работы железных дорог, охраны объектов и направлять усилия на поддержание должного уровня общественной безопасности, защиту пассажиров и работников транспорта от проявлений терроризма и противоправных действий. Бесполезно будет реализовывать реформы, если не будет решен вопрос жесткого контроля за обеспечением безопасности инфраструктуры транспорта, несмотря на разветвленность сети дорог и отдаленность объектов.

Опыт и наработки в этом есть. Главная цель – не утерять наработанное, а приумножить его, в чем-то усилить факторы предупреждения угроз совершения терактов. В новую эпоху, когда создано акционерная компания «РЖД», важно предусмотреть все необходимое, чтобы не допустить снижения уровня безопасности объектов железнодорожного транспорта от угроз террористического характера.

Последствия террористических актов на объектах железнодорожного транспорта страшно себе представить. Как и в любом другом промышленно развитом государстве, в России имеются предприятия с непрерывным производственным циклом, который, как правило, связаны с железной дорогой. Развитая химическая промышленность, оборонные предприятия, военные перевозки, транзитный транспорт «Восток-Запад» дают достаточные основания полагать, что для железных дорог требуется особый подход при рассмотрении вопроса об организации безопасности и бесперебойного функционирования.

Как и прежде, работа по противодействию терроризму АОО “РЖД” и железными дорогами организована по следующим основным направлениям:

- защита пассажиров и работников железнодорожного транспорта от терроризма;
- предупреждение террористический проявлений на объектах железнодорожного транспорта и минимизация ее последствий, а также необходимое рабочее содействие с компетентными органами;
- выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности на объектах железнодорожного транспорта.

В целях эффективного обеспечения безопасности деятельности АОО «Российские

железные дороги» по вопросам защиты экономических интересов, информационной безопасности и защиты объектов железнодорожного транспорта от возможных терактов непосредственно в аппарате управления создан департамент безопасности, а на железных дорогах создаются службы безопасности с возложением на них аналогичных задач. Формирование еще не завершено.

По-прежнему большинство терактов происходит на Северо-Кавказской дороге, а лидером среди субъектов остается Чечня и соответствующие регионы – за 2003 г., там было совершено 15 террористических актов.

В 2001–2003 гг. возросло количество террористичских актов на объектах железнодорожного транспорта (2001 г. – 22; 2002 г. – 7; 2003 г. – 5). В двух случая 2003 г. террористы перешли от угроз к их практическому исполнению в наименее защищенных от террористических проявлений поездах пригородного сообщения.

Наиболее известные вам это факты, произошедшие 3 сентября и 5 декабря прошлого года на перегоне «Подкумок – Ессентуки», когда были взорваны две электрички: первая – с помощью радиоуправляемого взрывного устройства и вторая – взрыва шахидки во втором вагоне электропоезда. В этих терактах погибло 45 человек и 171 человек были госпитализированы.

Как вы понимаете, вопросам повышения безопасности на этом участке, естественно, ОАО «РЖД» придает большое значение. Нами в этом году пересмотрены инвестиционные программы на 2004 г. и на оснащение объектов железнодорожного транспорта техническими средствами физической защиты на Северном Кавказе, увеличен объем финансирования на 50 млн. рублей.

ОАО «РЖД» в рамках имеющихся полномочий прилагает усилия по повышению защиты объектов железнодорожного транспорта, улучшению взаимодействия с правоохранительными органами и федеральными государственными предприятиями «Ведомственная охрана МПС России». В этих целях используются значительные финансовые средства. Для охраны особо важных объектов (мостов, тоннелей и др.) привлекаются более 50 тысяч работников федеральных государственных предприятий ведомственной охраны, на что ежегодно расходуется более 8 млрд.руб.

В настоящее время в связи с началом осуществления хозяйственной деятельности ОАО «РЖД» за счет Общества (более 400 млн.рублей) на денежном содержании продолжают находиться 4782 сотрудника органов внутренних дел на транспорте, которые сопровождают выборочно пассажирские и пригородные поезда по всей сети железных дорог Российской Федерации. Однако для продолжения финансирования этих мероприятий за счет ОАО «РЖД» необходимо внести изменения в соответствующие нормативные правовые акты Российской Федерации, и в частности, в Федеральный закон РФ *«О милиции»*.

В 2003 году за счет средств ОАО «РЖД» организована работа по подключению Главного управления внутренних дел на транспорте и спецперевозкам МВД России (ГУВДТиС) к сети передачи данных МПС России. Проложен волоконно-оптический кабель до ГУВДТиС, поставлено сетевое оборудование, выполнены работы по подключению серверов ГУВДТиС к центральному узлу сети передач данных МПС России, что позволяет вести более эффективную работу в отношении разыскиваемых органами правопорядка лиц.

Учитывая возрастающую активность экстремистских элементов на железнодорожном транспорте, осуществляются предупредительно-профилактические меры по изменению технологии осмотра железнодорожного, подвижного состава и верхнего строения пути, а также выборочный досмотр в пассажиропотоке, что требует сегодня значительных материальных затрат.

Необходимо отметить, что на технические средства физической защиты на желез-

нодорожном транспорте из года в год выделяются более значительные суммы. Если в 2002 г. всего было 70 млн., в 2003 г. – 380 млн., то на 2004 г. планируется израсходовать более полумиллиарда рублей.

В результате принятых мер в 2003 г. оснащены техническими средствами физической защиты 129 объектов железнодорожного транспорта, из них: системами теленаблюдения 47 вокзалов внеклассных, 1 и 2 классов; оборудованы системами теленаблюдения и охранной сигнализации (СОС) 59 больших охраняемых мостов, 10 тоннелей, 1 виадук, 12 складов ГСМ и баз топлива, обеспечивающих хранение государственного резерва.

По докладам железных дорог, 4 071 категорированный объект (18,3% от общего их числа) оборудован техническими средствами физической защиты. Системой наблюдения с 2096 видеокамерами оснащены 120 вокзалов. Выведено 108 таких систем на мониторы в дежурную часть ЛОВд. Таксофонами «пассажир-милиция» оснащены 223 вокзала, а прямой связью «дежурный по вокзалу – дежурный по милиции» – 295.

На сети железных дорог установлено 1 336 телефонных аппаратов с автоматическими определителями номеров абонента, из них: в дежурных частях транспортных органов внутренних дел – 293; у дежурных по вокзалам – 219; в «справочных» вокзалов – 141; в других подразделениях железных дорог – 683.

С учетом появления на рынке новых технических средств охраны и технических средств по предупреждению террористических актов подготовлен откорректированный перечень технических средств, разрешенных и рекомендованных для применения на объектах железнодорожного транспорта на 2003 – 2005 гг.

Уже в течение многих лет отрасль сотрудничает с фирмами с устоявшейся репутацией надежного партнера, такими как «ЭВС» (г. Санкт Петербург), научно-производственное объединение «Элерон» (Минатом) и «Волгаспецремонтстрой» (г.Самара), имеющими высокий научно-технический потенциал и производственную базу.

ОАО «РЖД» отдают себе отчет в том, что предупреждение терроризма одними только техническими средствами себя не исчерпывает.

Отмечу, что только комплексный подход к решению проблем противодействия терроризму может дать положительный эффект.

На железных дорогах большое значение придают организации и проведению обучения работников железнодорожного транспорта в целях формирования практических навыков и умения выявления и предупреждения, пресечения возможных террористических актов.

В 2003 году на сети дорог проведено 4730 совместных с правоохранительными органами учений, объектовых тренировок, курсов повышения квалификации по организации взаимодействия и координации действий по вопросам пресечения и предупреждения терроризма, в том числе с отработкой вопросов оповещения, связи и взаимодействия с органами МВД, ФСБ и МЧС России. Практиковались учебные закладки муляжей взрывчатых веществ на объектах транспорта и подвижном составе. Во всех данных мероприятиях было задействовано свыше 58 тысяч железнодорожников. В 2003 г. на ряде железных дорог в этом году были выявлены действительно реальные угрозы совершения террористических проявлений. Только благодаря бдительности, умелым и решительным действиям работников железнодорожного транспорта и ведомственной охраны, а также сотрудников транспортной милиции и ФСБ удалось своевременно предотвратить 7 возможных взрывов на объектах железнодорожного транспорта.

Так, 12 февраля 2003 г. главный инженер локомотивного депо ст. Инская Западно-Сибирской дороги Лосев обнаружил в непосредственной близости от указанного депо

подозрительный предмет в виде жестяной пивной банки, обмотанной изоляционной лентой. Проведенным УФСБ исследованием установлено, что предмет представлял собой самодельное взрывное устройство, начиненное дымным порохом и поражающими элементами в виде болтов, гаек.

16 ноября 2003 г. возле кассы вокзала ст. Тимашевская Северо-Кавказской дороги нарядом транспортной милиции обнаружен полиэтиленовый пакет, торчащий из урны, в котором отчетливо была видна металлическая болванка. В свертке оказалась граната Ф-1 с взрывателем, который находился в боевом состоянии.

Несмотря на предпринимаемые во взаимодействии с МВД и ФСБ России усилия, реального противодействия террористическим появлениям пока еще, мы считаем, не достигнуто. По мнению ОАО «РЖД», к причинам этого можно отнести еще несовершенство законодательства Российской Федерации, а также недостаточный уровень координации и взаимодействия между правоохранительными органами.

Особую тревогу вызывает то обстоятельство, что местными правоохранительными органами не всегда принимаются меры уголовного и административного преследования по фактам незаконного вмешательства в деятельность железнодорожного транспорта, тенденций к снижению количества которых пока, к сожалению, нельзя отметить. Так, например, в 2003 г. зафиксировано 853 факта наложения посторонних предметов на рельсы и 14 случаев разоборудования железнодорожных путей. Однако сам факт задержания злоумышленников с поличным не дает гарантии, что они понесут должную ответственность.

Такое мощное средство предупреждения незаконного вмешательства, как уголовная и административная ответственность, практически сегодня не используется. Хотя в 2003 г., по нашим данным, за наложение посторонних предметов на рельсы задержано 98 человек, но из них 89 – несовершеннолетних и, естественно, ответственности никто за эти действия не понес.

Статистика прошлого года показывает, что по формам и методам противоправная деятельность в отношении железнодорожного транспорта мало чем изменилась за прошедшие годы: остаются такие виды, как подрывы, обстрелы, пикетирование дорог с перекрытием движения, преступные посягательства в отношении работников железнодорожного транспорта при исполнении служебных обязанностей, несанкционированная перевозка оружия и взрывчатых веществ, разоборудование железнодорожного пути, наложении предметов на путь, анонимные сообщения о ложном минировании объектов и т.п. В 2003 г. было зафиксировано 50 противоправных деяний (убийства, тяжкие телесные повреждения, разбои, хулиганства) в отношении железнодорожников, связанных с исполнением ими служебных обязанностей. Как положительное следует отметить, что в 2003 г. прекратились случаи убийств и покушений на жизнь руководящего звена дорог (в 2002 г. было совершено 5 таких убийств и 1 телесное повреждение).

В результате принятых мер совместно с органами внутренних дел на транспорте за различные противоправные действия, включая действия террористической направленности, задержано 391 человек. Возбуждено 109 уголовных дел в отношении отдельных из них.

Имеется еще одна проблема, на решение которой должны быть направлены скоординированные усилия спецслужб, правоохранительных и иных органов, работающих в сфере обеспечения безопасности железнодорожного транспорта. Это проблема анонимных телефонных сообщений об угрозах террористических актов в отношении пассажирских поездов и объектов железнодорожного транспорта. В 2003 г. имели место 610 таких телефонных сообщений, причем такая цифра, что наибольшее количество этих сообщений (более 62%) поступало в отношении объектов железнодорожного транспорта, находившегося в оперативном обслуживании Московского управления внутренних

дел. В связи с этим при финансовой поддержке столичной магистрали в сентябре 2003 г. на Московском УВД на железнодорожном транспорте стала функционировать фоноскопическая лаборатория, которая позволяет проводить идентификацию человека по голосу и речи и обеспечит доказательства вины преступников. Данная экспертиза подтвердит причастность «телефонных террористов» к совершению анонимных звонков. Безусловно, оценку новой лаборатории сможет дать только время. Остается надеяться, что благодаря внедрении этой технологии на столичной дороге станет меньше «телефонных террористов».

Что хотелось бы в заключение сказать. ОАО «Российские железные дороги» в качестве первоочередных мер, что отражено в решении нашей конференции, предлагает следующие мероприятия. Это все-таки вернуться к рассмотрению законов о милиции в части использования внебюджетных средств по дополнительному финансированию органов внутренних дел на транспорте.

Предлагается внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона об обязательном страховании пассажиров на железнодорожном транспорте, в котором предусмотреть обязательное страхование пассажиров поездов пригородного сообщения.

Также на сегодняшний день вопрос об организации досмотра грузов, грузобагажа и ручной клади пассажиров железнодорожного транспорта необходимо вносить и принимать решения на уровне федерального закона. Без этого мы не двинемся никуда.

А также, я думаю, что те меры, которые мы будем предлагать, это мы будем дополнительно проводить организационно-технического характера, связанные с совершенствованием технологий подготовки и локомотивно-подъездных бригад, железнодорожного подвижного состава, инфраструктуры обслуживания пассажиров и грузов, в целях создания правоохранительным органам возможности для беспрепятственного проведения предупредительно-профилактических мероприятий антитеррористической направленности.

Ю.Ф. Азаров,
статс-секретарь, заместитель Председателя
Государственного таможенного комитета
Российской Федерации

О РАБОТЕ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ КОНТРАБАН-

ДЫ ОРУЖИЯ И НАРКОТИКОВ КАК ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА

Государственный таможенный комитет Российской Федерации как орган управления, осуществляющий контроль за перемещением через границу товаров, транспортных средств, является одной из структур общегосударственной системы противодействия терроризму. Основные усилия таможенных органов в рамках компетенции сосредоточены на подрыве экономической основы незаконных вооруженных формирований, террористических и экстремистских группировок, криминальных структур путем пресечения источников их финансирования.

Геополитическое положение Российской Федерации обусловливает прохождение через территорию страны кратчайших транспортных путей из Европы в Азию, что требует от государственных органов обеспечения эффективного контроля за перемещением через таможенную границу Российской Федерации товаров и транспортных средств и решения при этом двуединой задачи, я хочу это особо подчеркнуть. С одной стороны, повышение безопасности государства, включая и безопасное использование транспорта, безусловно. А с другой стороны, создание усилий для облегчения торговли, ускорения оборота товара и транспорта, когда таможенный контроль осуществляется в минимально необходимых объемах и формах. Это двуединая задача. Мы часто делаем уклон только в одну сторону, это в сторону ужесточения контроля, забывая подчас о том, что заканчиваются и войны, и многое чего, а торговля вечна. Поэтому надо всегда видеть две стороны медали – и усиление безопасности, что, безусловно, важно, и в то же время меры по созданию условий для торговли и для перемещения транспорта свободного. Это очень важно понимать.

Для таможенной службы России 2004 г. ознаменован вступлением в силу нового Таможенного кодекса Российской Федерации. Сейчас можно утверждать, что кодекс существенным образом обновил систему таможенного администрирования в Российской Федерации, изменил ее, что так или иначе отразилось на всех направлениях деятельности таможенных органов.

В первую очередь новый кодекс нормативно закрепил курс на упрощение и ускорение таможенных процедур, на либерализацию и поощрение внешней торговли. Эта задача нашла отражение в сокращении сроков проведения необходимых таможенных операций. Вы уже знаете о том, что в целом нормативно сроки таможенного оформления сокращены с 10 дней по старому кодексу до 3 дней по новому. Нигде в мире ни в одном таможенном законодательстве нет нормативно установленных сроков, но такова наша ситуация. Нам нужно ускорять оборот товара, содействовать развитию бизнеса.

Эта задача нашла отражение в сокращении сроков проведения необходимых таможенных операций, установлении самим кодексом, а не ГТК России и не Правительством РФ перечня документов, необходимых для таможенного оформления. Например, в девятой главе Кодекса (ст.73, 74, 75, 76), по существу, прописаны конвенциальные положения, касающиеся предоставления документов и сведений при прибытии товара и транспортных средств на таможенную территорию Российской Федерации, т.е. требования, которые понятны транспортникам всего мира.

Другое важное нововведение заключается в том, что уточнены и, я бы сказал, приведены в соответствие с международными стандартами многие полномочия таможенных органов. Они в значительной мере приобрели экономический характер взаимоотношений (преимущественно административно-правовой характер, был определен кодексом 1993 г.). Основной принцип нового закона – содействие бизнесу, ускорение оборота товара и транспортных средств, а механизм реализации через упрощение таможенных процедур. Экономический рычаг – ускорение выпуска товара посредством обеспечения

уплаты таможенных платежей, то есть принцип один: внеси обеспечение либо заплати платежи, если это быстро сделаешь, и забирай товар, не держи его у таможни.

В связи с изложенным может возникнуть вопрос: как эти нововведения отразятся на способности таможенных органов осуществлять правоохранительную деятельность, в том числе предотвращать угрозы терроризма, не ослабит ли позицию таможенных органов упрощение и ускорение таможенных процедур, сведение их полномочий к осуществлению таможенного контроля в минимально необходимых объемах, как правило, уже после выпуска товара.

На наш взгляд, этого не произойдет. Кодекс содержит достаточно предписаний, позволяющих таможенным органам эффективно выполнять возложенные на него функции. Гораздо важнее другой фактор: теперь у нас на законодательном уровне созданы стимулирующие условия для законопослушной деятельности во внешнеторговой сфере, когда строгое следование закону становится экономически более выгодным и безопасным для бизнеса. В качестве примера подтверждающего правильность такого подхода, могу сказать, что за время, прошедшее после предыдущей нашей конференции, где очень остро обозначались в то время проблемы доставки товаров, я должен сказать, что недоставка товаров по корнету тир, по книжкам НДП сократилась с 1,2% в 2001 г. до 0,06% в 2003 г., что означает решение существующих тогда проблем за счет легализации работы части перевозчиков, их законопослушания. Они уже не хотят рисковать ни товаром, ни своей репутацией. И я вам скажу, а что такое было в 2001 году 1,2% недоостава. При общем количестве товарных партий, которые шли по корнету тир, по книжкам НДП, их было 949 тысяч, это была недоставка 11,4 тыс. товарных партий, будем, так сказать, большегрузных автомобилей, по которым только от уклонения от уплаты таможенных платежей бюджет недополучил тогда многие десятки миллионов долларов. Это, надо сказать, прямой криминал, зарабатывающий деньги, в кавычках, конечно, которые могут использоваться на что угодно, в том числе и на цели терроризма. Все связано одно с другим.

В числе основных задач таможенных органов по-прежнему остается борьбе с контрабандой и иными преступлениями, административными правонарушениями в сфере таможенного дела, пресечение незаконного ввоза – вывоза наркотических средств, оружия, культурных ценностей, радиоактивных веществ, а также, что, особенно важно сегодня, оказание содействия в борьбе с международным терроризмом. Эти задачи нисколько не сняты и не облегчены для нас.

За счет каких ресурсов могут быть решены указанные задачи в условиях общей либерализации фактического сужения административного диапазона полномочий таможенных органов?

В первую очередь необходимо подчеркнуть, что либерализация таможенного администрирования ни в коем случае не означает ослабление или, тем более, отмену самого таможенного контроля как такового. Он становится более целевым, основанным на так называемой системе управления рисками, сущность которой заключается в переходе от тотального контроля за перемещением товаров и транспортных средств к определению приоритетных направлений контрольной и правоохранительной деятельности. При этом на основе детального анализа выявляются товары, в отношении которых наиболее высок риск нарушения таможенных правил, – подмена кодов товаров, снижение таможенной стоимости в целях уклонения от платежей и др. Как правило, это наиболее налогоемкий товар – мебель, электроника, бытовая техника и т.д. Естественно, такой новый подход, который характерен, кстати, для всех таможенных служб мира развитых, то есть работа по управлению рисками, позволит таможенным органам не распылять усилия на контроль за всем внешнеэкономическим товарооборотом, а концентрировать их, вернее, контроль будет, имеется в виду проведение досмотра, контрольных меропри-

ятий за каждым автомобилем, как мы сегодня делаем, либо за каждым железнодорожным вагоном, это позволит нам концентрировать наши усилия в тех областях, где риск правонарушений выше, давая в то же время зеленый свет законопослушным участникам внешнеторговой деятельности, включая и транспортные структуры России и других государств.

В основе системы управления рисками лежит информация об участниках внешнеэкономической деятельности – о динамике внешней торговли, направлении товаропотоков, оперативная информация правоохранительных подразделений самих таможенных органов и других правоохранительных структур. Безусловно, такой избирательный подход должен создать безопасные, более комфортные условия работы на транспорте, задействованном в международных перевозках, и возможность целенаправленно работать по предотвращению любых угроз, в том числе и угроз терроризма.

На это будет направлена работа, в частности, ГТК по унификации российской ГТД с Единым административным документом ЕЭС при условии их полной совместимости (речь идет прежде всего о международном транзите, когда наша ГТД будет иметь равный статус с Единым административным документом ЕЭС и при перемещении через границу ГТД заполнять ее уже не нужно будет заполнять).

Таким образом, можно констатировать, что таможенная служба в достаточной мере сохранила свои правоохранительные полномочия и расширила инструментарий проведения таможенного контроля, в том числе после выпуска товара.

Теперь о другой составляющей безопасности на транспорте – о борьбе с контрабандой. Как известно, одним из основных способов контрабанды оружия, боеприпасов, наркотических и взрывчатых веществ является их перевозка в морских контейнерах, автофургонах, железнодорожных вагонах с маскировкой реальными грузами.

О серьезности ситуации следующие итоги 2003 г. Таможенными органами было проведено 14 тысяч оперативно-розыскных мероприятий, в ходе которых выявлено и изъято 257 единиц оружия, в том числе 118 единиц огнестрельного, 119 тысяч единиц боеприпасов к огнестрельному оружию, 414 гранат и других взрывных устройств, 622 кг взрывчатых веществ, более 3 т наркотических и сильнодействующих веществ (а всего вместе с другими правоохранительными органами, более 8 т наркотиков). Выявлено 104 экземпляра печатных изданий экстремистского содержания. Пресечено 18 случаев контрабанды военной техники. По данным фактам подразделениями таможенного расследования и дознания возбуждено 639 уголовных дел по 188 статье УК РФ (контрабанда).

Задача таможенных органов состоит в том, чтобы, с одной стороны, не пропустить контрабанду в любом ее виде, а с другой – не сдерживать товаропотоки. Выход из положения в применении высокоэффективных современных технических средств контроля и досмотра. Это не только для таможни, это для всех контролирующих организаций, которые здесь присутствуют, кто работает на границе.

В настоящее время для выявления контрабанды, спрятанной в другом грузе, эффективно применяются конвейерные рентгено-телевизионные установки. Кроме того, существенно упрощает задачу досмотра крупногабаритных грузов (автофургонов, транспортных контейнеров) портативная аппаратура для визуального обследования труднодоступных мест, применяемая таможенными органами в настоящее время. К ним относятся: досмотровые видеоскопы «Крот», способные работать в агрессивных средах; портативные телевизионные системы досмотра «Взгляд»; ручные рентгеновские сканеры скрытых полостей «Ватсон».

С помощью этих систем можно осматривать самые труднодоступные места транспортных средств, контролировать маркировку и количество товарных упаковок, выявлять скрытые грузы, не прибегая к разгрузке контейнеров, проводить обследования в

условиях плохой освещенности и в полной темноте. Однако для качественного досмотра крупногабаритных грузов требуется много времени и личного состава.

Эта задача может быть наиболее эффективно решена с помощью специальной техники – инспекционно досмотровых комплексов (ИДК), которые дают точное изображение содержимого автофургонов и контейнеров и железнодорожных вагонов, если они проходят через эту установку. Анализ результатов применения указанных комплексов в таможенных службах и службах безопасности ряда государств Европа и Азии показывает их высокую эффективность противодействия контрабанде и незаконному перемещению грузов, в надежном выявлении оружия, боеприпасов, наркотических и взрывчатых веществ.

В настоящее время такими комплексами оснащены таможенные службы Германии, Англии, Франции, Бельгии, Норвегии, Словакии, Голландии, США, Японии, Китая. К сожалению, таможенные органы России до настоящего времени этими системами практически не обеспечены. Сейчас рассматривается возможность приобретения и установки до 2008 г. на российских пунктах пропуска 11 ИДК на пути основных товаропотоков, но этого явно недостаточно, особенно если иметь в виду необходимость повышения качества обслуживания, стимулирования товаропотока по транспортным коридорам «Юг-Север» и «Восток-Запад».

Считаю возможным отразить в материалах конференции проблему улучшения технического обеспечения контролирующих органов, там есть эта проблема, но немножко повернуть акцент, равно как и вопрос обустройства пунктов пропуска, без чего нам не решить качественно задачу безопасности на транспорте при международном перемещении товаров.

Не сомневаюсь в том, что нынешняя конференция будет способствовать объединению усилий всех государственных, в том числе правоохранительных, общественных и предпринимательских структур, заинтересованных как в противодействии терроризму, обеспечению безопасности на транспорте, так и в повышении эффективности международных перевозок.

А.М. Агапов,
руководитель Департамента безопасности,
экологии и чрезвычайных ситуаций
Министерства РФ по атомной энергии
М.О. Шведов,
Н.Д. Трофимов,
В.В. Ананьев,

Минатом России;
С.И. Попов,
ФГУП «Атомспецтранс»;
И.И. Линге,
РАН ИБРАЭ

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ТРАНСПОРТИРОВАНИИ РАДИОАКТИВНЫХ МАТЕРИАЛОВ МИНАТОМОМ РОССИИ

Первая зарегистрированная перевозка радиоактивных материалов (РМ) в России состоялась 100 лет назад, в 1903 году. Массовые перевозки РМ в России (бывшем СССР) осуществляются около 50 лет. Перечень перевозимых РМ в стране включает все виды РМ ядерного топливного цикла (от руды, физических и химических концентратов, гексафторида урана до свежего и отработавшего ядерного топлива и радиоактивных отходов), а также многочисленные виды РМ и изделий из них, широко применяемые в других отраслях промышленности, медицине, сельском хозяйстве и т.д. Основная часть используемых РМ во всех отраслях производится внутри страны, и основную часть перевозок РМ составляют внутренние перевозки. Значительным тем не менее является и объем международных перевозок различных видов РМ в Россию и из России, а также объем транзитных перевозок РМ через территорию России.

За все годы массовых перевозок РМ в России (бывшем СССР) не было зарегистрировано не только серьезных радиационных воздействий на население или персонал вследствие таких перевозок, но и практически не было серьезных транспортных аварий в ходе таких перевозок. Даже общее количество транспортных нарушений, которые, очевидно, неизбежны на транспорте, при перевозках РМ за эти годы исчисляется только единицами.

Такие результаты в части безопасности, безусловно, являются следствием действовавшей и действующей в настоящее время системы управления безопасностью при перевозках, включающей регулирование безопасности, организационную структуру и другие элементы. Ниже кратко рассмотрены основные составляющие этой системы, как в историческом плане, так и в перспективе.

Организационные и технические требования безопасности

Исторически неизбежная закрытость атомной отрасли в годы ее создания и раннего развития предопределяла и соответствующий закрытый режим перевозок основного количества РМ в целом и практически 100% количества ядерных материалов не только в ядерном оружейном комплексе, но и в ядерном топливном цикле. Соблюдение режима секретности атомной отрасли требовало практического исключения нарушений при транспортировании соответствующих материалов. С другой стороны, в отличие от ядерных предприятий транспортные магистрали являются дорогами общего пользования, что также требовало поддержания особого режима безопасности.

Единым решением этих задач не могла быть так называемая конструкционная безопасность, т.е., безопасность за счет конструкции упаковок с РМ. Упор был сделан на использование организационных мероприятий при перевозках, которые сводили бы к минимуму вероятность транспортных нарушений с РМ при перевозках. В терминах правил МАГАТЭ можно сказать, что практически для всех перевозок использовались специальные условия.

С течением времени, по мере разработки международных конструкционных требований к упаковкам с РМ и выхода соответствующих правил МАГАТЭ, эти требования внедрялись в России (бывшем СССР) в виде государственных стандартов (в 1977 г. для упаковок с неделящимися РМ, пересмотрен в 1988 г. и в 1983 г. для ядерных материалов

в виде национальных правил). Эти стандарты и правила были разработаны на основе правил МАГАТЭ.

В настоящее время в России подготовлены к выпуску новые национальные правила, полностью в технической (конструкционной) части соответствующие новым правилам МАГАТЭ (документ ST-1/TS-R-1). Эти новые национальные правила распространяются на все виды РМ (делящиеся и неделящиеся).

Тем не менее для перевозок многих видов РМ, в первую очередь для наиболее потенциально опасных, таких как: ОЯТ, плутоний и другие наряду с требованиями к конструкции упаковок сохранялись и сохраняются жесткие требования организационного характера по условиям перевозок этих материалов, установленные в специальных нормативных российских документах по организации перевозок соответствующих видов РМ.

Выполнение многих требований организационного характера при перевозках кроме обеспечения безопасности определяется также необходимостью обеспечения физической защиты РМ. Соответствующие требования установлены в специальных российских документах по физической защите.

Естественно, принятие специальных организационных мер при перевозках вызывает значительные финансовые затраты. Сейчас они могли бы показаться излишними, если учесть необходимость выполнения всех современных конструкционных требований безопасности к упаковкам, что в свою очередь также требует больших затрат.

С другой стороны, в настоящее время возникают новые задачи по обеспечению антитеррористической защиты грузов РМ, одним из условий выполнения которых является сохранение режима специальных перевозок. Хотя реальных угроз совершения актов ядерного и радиологического терроризма в России не было зарегистрировано, тем не менее с учетом общей сложившейся социальной и политической ситуации в мире соответствующие мероприятия проводятся. Таким образом, вопросы о возможности смягчения организационных требований и режима специальных перевозок для наиболее опасных грузов РМ даже с технической точки зрения на сегодняшний день не ставятся.

Обеспечение гарантий безопасности

Решение вопроса о возможности смягчения режима специальных перевозок для грузов с РМ в техническом аспекте в значительной степени зависит от гарантий технической безопасности, которая определяется надежностью и достаточностью требований безопасности к грузам РМ (упаковкам) и наличием гарантий выполнения таких требований, т.е. гарантий соблюдения правил.

В отношении надежности существующих требований к упаковкам в России, как, очевидно, и во всем мире, имеются различные точки зрения. Однако факт согласования новых российских правил безопасности при перевозках РМ, полностью соответствующих новым правилам МАГАТЭ, подавляющим большинством заинтересованных федеральных органов исполнительной власти России свидетельствует, что надежность этих требований в целом признана и для условий нашей страны. Надеемся, что организуемая МАГАТЭ в рамках координационных исследовательских программ обзорная работа по оценке данных поведения транспортных упаковок в условиях сверхтяжелых аварий, должна еще раз подтвердить надежность и достаточность требований правил МАГАТЭ.

В отношении гарантий выполнения на практике требований правил действующая в России система управления безопасностью при перевозках РМ предусматривает следующие основные **инструменты**:

требование наличия и контроль систем качества в участвующих в перевозках РМ организациях, включая разработчиков, изготовителей, грузоотправителей, грузополучателей и перевозчиков. При этом такие системы должны соответствовать требованиям национальных норм и правил, документам МАГАТЭ и ИСО;

обязательное лицензирование деятельности участвующих в перевозках организаций;

сертификация соответствующих РМ, транспортных упаковок и перевозок на соответствие требованиям национальных и международных правил;

сертификация транспортных средств;

государственная система предупреждения и ликвидации аварий при перевозках РМ;

наличие аварийных карточек, планов ликвидации аварий, аварийно-спасательных формирований и т.д.;

надзор за выполнением работ в области перевозок РМ со стороны специальных государственных надзорных органов в области ядерной и радиационной безопасности;

общий контроль за обеспечением безопасности, выполнением правил и координация деятельности государственных органов, связанных с перевозками, со стороны государственного компетентного органа по безопасности перевозок РМ.

Эти инструменты и процедуры их использования соответствуют общемировой практике. Однако большинство из них начали интенсивно внедряться в практику управления безопасностью перевозок РМ в России относительно недавно, в основном на основании соответствующих правовых норм после выхода в 1995–1996 гг. общих федеральных законов в атомной области: ФЗ *«Об использовании атомной энергии»* и ФЗ *«О радиационной безопасности населения»*. Поэтому сторонники сохранения режима специальных перевозок считают накопленный опыт управления указанными инструментами недостаточным для заметного смягчения такого режима при перевозках многих видов РМ.

Рост террористической активности вносит дополнительные требования и ограничения в условие обеспечения безопасности, требуя эффективного взаимодействия органа управления безопасностью (Минатом России), органов регулирования безопасности (Госатомнадзор России, Минздрав России, МЧС России, МВД России, ФСБ России) и органов, обеспечивающих перевозки (МПС России и Минтранс России) в свете новых федеральных законов в атомной области и общих законов, влияющих на деятельность в атомной области. Соответствующие указания об обеспечении эффективного взаимодействии в области перевозок РМ даны этим органам со стороны Правительства Российской Федерации.

Система управления безопасностью при перевозках РМ в России обеспечила высокий уровень безопасности таких перевозок в течение 50 лет. Несмотря на внедрение в последние 20 лет всех международных требований в части технической безопасности самих грузов РМ согласно правилам МАГАТЭ, возможность отказа от специальных организационных мероприятий в ходе перевозок многих видов РМ в России, особенно в условиях возросшей активности террористов, требует накопления опыта и всестороннего анализа.

Д.В. Гаев,
начальник государственного унитарного
предприятия «Московский метрополитен»

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ ПАССАЖИРОВ НА МОСКОВСКОМ МЕТРОПОЛИТЕНЕ. ПРОФИЛАКТИЧЕСКИЕ МЕРЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЙ

В работе по обеспечению безопасности, правопорядка и антитеррористической защищенности объектов Московского метрополитена важным элементом является деятельность правоохранительных органов и работников метрополитена.

Одна из основных задач в данном направлении – выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористических акций, а также их пресечение и минимизация возможных последствий.

Эта работа осуществляется в тесной координации администрации метрополитена с Правительством Москвы, органами внутренних дел на Московском метрополитене, Прокуратурой Московского метрополитена, Службой контрразведывательного обеспечения объектов транспорта и связи УФСБ по Москве и Московской области.

С целью создания неудобств для осуществления подготовки террористических актов проводится комплекс организационных мероприятий, связанных с совместным обходом и осмотром помещений, технических и пассажирских зон, подвижного состава на предмет выявления в них посторонних людей и предметов. Все станции метрополитена оборудованы специальными взрывозащитными камерами, куда помещаются обнаруженные подозрительные предметы до прибытия саперных и кинологических подразделений.

Начиная с 2001 г. ведется работа по внедрению дополнительных технических средств контроля за территорией метрополитена, финансируемых Правительством Москвы по отдельной статье бюджета города. В дополнение к имеющимся автоматическим системам контроля прохода в тоннель, селекторной связи «пассажир–машинист» (в вагоне каждого поезда), продолжалась работа по оборудованию станций и подуличных переходов системой видеонаблюдения с объемом памяти, сохраняющей видеоинформацию в течении трех суток.

На сегодняшний день из имеющихся 170 станций оборудовано 142 станции и 100 подуличных переходов. Видеоинформация активно используется как работниками метрополитена, так и сотрудниками правоохранительных органов при проведении служебных расследований, связанных со сбоем в работе метрополитена, совершением противоправных действий.

Несколько режимных станций («Спортивная», «Динамо», «Черкизовская») оборудовано системами дистанционного управления и компьютерной фотосъемкой, повышающими эффективность использования этих систем в период наиболее плотных пассажиропотоков.

Для повышения оперативности реагирования со стороны, как работников метрополитена, так и УВД на метрополитене на нестандартные ситуации в 2003 г. на станции «Охотный ряд» оборудована опытная система связи «пассажир–милиция» (видео+телефон). В качестве опытного образца вагоны одного состава электропоезда в депо «Владыкино» оборудованы системой видеонаблюдения с передачей сигнала в память и на монитор в кабине машиниста. Эти устройства должны создать дополнительные препятствия для лиц, планирующих провести те или иные виды террористических актов, способствовать раскрытию противоправных действий и задержанию преступников. В проекты новых типов вагонов эти устройства уже закладываются как штатные. Нам предстоит оборудовать ими весь действующий подвижной состав метрополитена. Технически это реально выполнить за 2–3 года, но это потребует дополнительного финансирования. Завершена работа по передаче телесигнала от камер, установленных на станциях и в подуличных переходах, в диспетчерскую Сокольнической линии, с последующей установкой в дежурной части УВД.

В текущем году планируется оборудовать центр управления теленаблюдением кольцевой линии метрополитена.

В дальнейшем будет создан Центр кризисного управления, куда в реальном

масштабе времени будет стекаться информация о несанкционированном проникновении в служебно-технические помещения метрополитена (опытные образцы автоматизированной системы такого контроля смонтированы на станциях «Черкизовская», «Медведково», «Фрунзенская» и в электродепо «Свиблово»); прямая связь «пассажир – кризисный центр» с передачей речевой информации и видеоинформации из пассажирской зоны станции и служебных помещений с постоянным пребыванием дежурного персонала.

В текущем году по инициативе ФСБ РФ в подземном переходе станции метро «Комсомольская» смонтирована и проходит опытную эксплуатацию система биометрического контроля.

Разработана система автоматического обнаружения и тушения пожаров для кабельных коллекторов, связывающих действующие тоннели с тяговыми подстанциями. Аналог такой системы установлен на станции метро «Парк Победы».

Важным звеном является система охраны воздухозаборных устройств метрополитена. Совместно с Управлением вневедомственной охраны при ГУВД города Москвы смонтирована и успешно работает автоматизированная система контроля проникновения в вентиляционные шахты метрополитена с выводом сигнала на пульт вневедомственной охраны. За два года ее эксплуатации было предотвращено несколько попыток проникновения лиц в тоннели через вентшахты.

В 2003 г. охранной сигнализацией в качестве пилотного проекта оборудованы в двух вентиляционных шахтах средние зоны, связанные с выходами различных городских коллекторов.

9 февраля 2004 г. в Правительство Российской Федерации было направлено обращение Правительства Москвы о рассмотрении вопроса целевого финансирования из Федерального бюджета технических мероприятий по усилению антитеррористической и противодиверсионной защищенности объектов Московского метрополитена в размере 2,5 млрд. руб.

Для проведения аналогичных мероприятий на объектах метрополитенов России необходимо выделение финансовых средств в размере 4,5 млрд. руб.

Московский метрополитен подготовил сводную смету расходов и перечень технических мероприятий, предусматривающий их проведение поэтапно в течение одного – трех лет, в том числе:

1. Оборудование наземных объектов метрополитена (с примыканиями к подземным сооружениям, вентшахты, тоннели, коллектора), подлежащих оснащению средствами охранной сигнализации с выводом сигнала на центральный пульт вневедомственной охраны. Объем работ – 5 млн. руб. При выделении указанных средств возможно выполнить работы в течение одного года.

2. Оборудовать на всех станциях метрополитена входы в блоки служебно-бытовых помещений системами контроля управления доступом. Объем работ – 200 млн. руб. Срок возможного выполнения – в течение двух лет.

3. Оборудовать системой видеонаблюдения вагоны электропоездов с передачей изображения на монитор в кабине машиниста, записью и хранением в памяти в течение трех–пяти суток. Объем работ – 4,5 тыс. вагонов. Ориентировочная стоимость оборудования одного вагона от 70 до 300 тыс. руб.

4. Внедрить служебную мобильную связь для работников метрополитена и сотрудников УВД на Московском метрополитене.Ориентировочная стоимость – примерно 530 тыс. руб. на одну станцию. Реальное выполнение при наличии финансирования в объеме 200 – 400 млн. руб. в течение полутора–двух лет.

5. Создать систему передачи тревожной информации от пассажиров и персонала станции в единый диспетчерский «кризисный центр» метрополитена для последующей

передачи на посты милиции на станции и подвижной милицейский патруль, работающий в зоне нескольких станций (указанная система зарекомендовала себя в Париже, где была внедрена в середине 90-х годов). Стоимость работ будет определена после выполнения п. 4 предлагаемых мероприятий и дополнительных капитальных вложений, определяемых проектом (аппаратура на станциях и в «кризисном центре»).

Несмотря на принимаемые меры, метрополитен не застрахован от возможного террористического акта, в связи с чем большое внимание уделяется поддержанию в высокой степени готовности аварийно-восстановительных средств метрополитена, отработке вопросов взаимодействия метрополитена с организациями привлекаемыми к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Подготовлены и постоянно совершенствуются совместные инструкции по действиям всех подразделений, как метрополитена, так и других организаций, привлекаемых в чрезвычайных ситуациях. Проводятся совместные тренировки и учения.

Планируется отработка совместных действий метрополитена, УВД на метрополитене и специальных антитеррористических подразделений ФСБ РФ.

Ежедневно в электродепо проводится 100%-ный осмотр составов перед выдачей их на линии с обязательной проверкой связи «пассажир–машинист».

Проводится осмотр платформ станций, вестибюлей, межстанционных и подуличных переходов, территорий, прилегающих к вестибюлям и входам в подуличные переходы.

Ежедневно проводится проверка вагонов на конечных станциях при отправлении составов в электродепо и отстой – на наличие посторонних лиц и бесхозных предметов. Принимаются меры по исключению случаев отправления составов под оборот с пассажирами.

Постоянно проверяется надежность функционирования средств радиотрансляции и связи, усилен контроль за наличием и исправностью устройств контроля прохода в тоннель (УКПТ). Организована передача каждые 10 минут по громкоговорящей связи специального текста по разъяснению пассажирам их поведения при обнаружении бесхозных предметов и вещей.

Основная нагрузка в антитеррористической работе на наших объектах лежит на сотрудниках УВД на метрополитене.

В 2003 г. закончено строительство центра кинологической службы УВД на метрополитене, где размещено 100 служебных собак с кинологическим батальоном.

В целях закрепления кадров по согласованию с Правительством Москвы и ГУВД Москвы в 2003 г. метрополитеном введена специальная надбавка сотрудникам УВД как рядовому, так и командному составу до 100% основного денежного содержания, а отдельным подразделениям до 140 %.

В 2003 г. в УВД на Московском метрополитене был увеличен штат на 1500 человек.

В целях оказания помощи сотрудникам милиции в метрополитене создано частное охранное предприятие «Щит-Гарант»; ежедневно выставляется в электродепо и на ряде станций в межстанционных и подуличных переходах 138 охранников.

В заключении хочу подчеркнуть, что на метрополитене реализуются три главных направления в работе по противодействию терроризму и защите метрополитена. Это задачи профилактики, противодействия и ликвидации последствий возможных чрезвычайных происшествий.

А.И. Субботин,
заместитель начальника
Госгортехнадзора России;
Е.И. Жученко,
генеральный директор ЗАО «Нитро Сибирь»,
доктор технических наук;
В.Б. Иоффе,
технический директор ЗАО «Нитро Сибирь,
доктор технических наук

О ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОРНОГО И ПРОМЫШЛЕННОГО НАДЗОРА РОССИИ ПО ПОВЫШЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ПЕРЕВОЗОК ВЗРЫВЧАТЫХ МАТЕРИАЛОВ ПРОМЫШЛЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Одна из проблем национальной безопасности Российской Федерации – обеспечение безопасности при перевозке опасных грузов всеми видами транспорта. Доля опасных грузов в общем объеме грузовых перевозок, осуществляемых железнодорожным транспортом, составляет около 25%. Значительную часть опасных грузов составляют нефтепродукты, сжиженные газы, сильнодействующие ядовитые химические вещества и взрывчатые материалы.

Российская Федерация, где наиболее реальный сектор экономики напрямую зависит от нефтегазо- и горнодобывающей промышленности, –одно из ведущих государств мира по объемам производства взрывных работ в различных климатических и горнотехнических условиях. Области применения взрывчатых материалов промышленного назначения постоянно расширяются, а масса ежегодно расходуемых взрывчатых веществ растет. Даже в условиях нестабильной экономической обстановки, при значительном сокращении количества предприятий, ведущих взрывные работы, объемы потребления взрывчатых материалов промышленного назначения существенно не уменьшились, а в период 1998–2003гг. отмечалась тенденция к их увеличению.

В 2003 г. при взрывных работах на территории Российской Федерации было использовано 795 тыс.т промышленных взрывчатых веществ, более 29 млн. штук детонаторов и свыше 111,9 млн.м детонирующего и огнепроводного шнуров. Функционировали более 270 тупиков, причалов и других транспортных площадок для погрузочно-разгрузочных операций с взрывчатыми материалами промышленного назначения.

По территории РФ более тысячи тонн взрывчатых веществ (ВВ) ежедневно перевозится различными видами транспорта (вплоть до воздушного) от заводов-изготовителей к местам потребления, в том числе до предприятий, расположенных в районах Крайнего Севера. При этом только треть всех используемых в промышленности ВВ не

содержат тротила, гексогена и подобных им высокочувствительных к механическому воздействию веществ. Проблема усугубляется тем, что основная часть заводов-изготовителей взрывчатых веществ и средств инициирования расположена в центральной России, в связи с чем их доставка к местам потребления осуществляется на значительные расстояния. Такие объемы перевозок опасных грузов не имеют аналогов в мировой практике взрывного дела и создают предпосылки крупных аварий и катастроф с человеческими жертвами, аналогичные происшедшим в г. Арзамасе и г. Свердловске (1988 г.), в результате которых погибли почти 100 человек, не говоря уже о колоссальном экономическом ущербе.

Широкие масштабы, которых также не знает мировая практика, приобрели в последние годы перевозки взрывчатых материалов (ВМ), получаемых в результате утилизации боеприпасов, порохов и твердого ракетного топлива, с целью дальнейшего использования на объектах горных работ. Безусловно, это не повысило уровень транспортной безопасности в Российской Федерации.

Кроме того, в связи с резким ростом тарифов на перевозку ВМ железнодорожным транспортом существенно увеличился объем перевозок взрывчатых материалов с заводов-изготовителей собственным автомобильным транспортом предприятий-потребителей. В настоящее время для перевозки взрывчатых материалов промышленного назначения задействовано около 5 тыс. автомобилей. Такие перевозки осуществляются на значительные расстояния и в основном по дорогам общего пользования. При этом используемый автотранспорт не всегда удовлетворяет требованиям безопасности.

Процесс транспортирования взрывчатых материалов, даже без угроз диверсионно-террористических актов, сопровождается риском нанесения вреда населению и окружающей среде, причем степень риска в несколько раз выше по сравнению с перевозкой обычных грузов. При этом необходимо учитывать, что нередко объекты, на которых осуществляется погрузка и разгрузка опасных грузов, в том числе сильнодействующих ядовитых и взрывчатых материалов, находятся вблизи населенных пунктов, что значительно повышает риск возникновения аварий с тяжелейшими последствиями для населения.

В связи с этим Госгортехнадзор России как федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности и включенный Правительством Российской Федерации в перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих в пределах своих полномочий деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению терроризма на опасных производственных объектах, уделяет особое внимание повышению безопасности перевозок взрывчатых материалов промышленного назначения, в том числе решению вопросов в рамках антитеррористической деятельности.

Как следствие, в настоящее время во всех организациях перевозка взрывчатых материалов автомобильным транспортом осуществляется в сопровождении вооруженной охраны органов внутренних дел, а при перевозках на дальние расстояния каждый автомобиль оборудуется радио- и телефонной связью. При перевозках взрывчатых материалов железнодорожным транспортом обеспечивается дополнительная охрана грузов силами организаций и органов внутренних дел.

В целом эта работа проводится по специально утвержденным планам, которые Госгортехнадзор России ежегодно разрабатывает и направляет в территориальные органы. На основании указанного Плана территориальными органами Госгортехнадзора России выполняются конкретные мероприятия по антитеррористической защищенности объектов, связанных с перевозкой и погрузкой-разгрузкой взрывчатых материалов. Также разработаны, согласованы с ФСБ России и введены в действие с 1 мая 2001 г. Методические рекомендации по проверке защищенности опасных производственных

объектов от террористических актов. Цель рекомендаций – методическая помощь в выявлении нарушений, создающих условия и предпосылки для утрат взрывчатых материалов или угрозу проникновения на указанные объекты посторонних лиц для проведения диверсионно-террористических актов.

Проводятся и внеплановые мероприятия в соответствии с дополнительными указаниями и распоряжениями Госгортехнадзора России. Так, в связи с террористической акцией в США в сентябре 2001 г., по телеграмме Госгортехнадзора России территориальными органами проведена внеочередная проверка защищенности мест хранения, применения, изготовления и перевозок взрывчатых материалов от террористических актов. Проверками были охвачены все поднадзорные предприятия. В основном по результатам внеплановой проверки физическая защищенность опасных производственных объектов была признана удовлетворительной.

Диверсионно-террористических актов при перевозке взрывчатых материалов промышленного назначения в последние годы зарегистрировано не было. Однако проводимые территориальными органами Госгортехнадзора России проверки защищенности объектов особой важности и повышенной опасности на железнодорожном транспорте показывают наличие недостатков, которые способствуют возможности их совершения, в том числе:

отсутствие ограждений в пунктах погрузки-разгрузки взрывчатых веществ;

сверхнормативные простои отдельных вагонов, загруженных взрывчатыми материалами на сортировочных станциях, и необоснованные скопления вагонов с взрывчатыми веществами на подъездных путях предприятий в непосредственной близости от жилых массивов;

отсутствие охраны мест отстоя вагонов с взрывчатыми веществами вне территорий станций и подъездных путей предприятий;

транзитное следование поездов, загруженных взрывчатыми материалами через крупные населенные пункты.

Анализ показывает, что в определенной мере причиной продолжающихся нарушений требований транспортной безопасности при перевозке взрывчатых материалов является отсутствие в Российской Федерации законодательных актов прямого действия в сфере перевозок опасных грузов. Существуют законы, которые возможно косвенно использовать в данной области. К ним относятся: законы Российской Федерации *«О безопасности», «Об охране окружающей природной среды»,* Федеральные законы *«О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О федеральном железнодорожном транспорте», Транспортный устав железных дорог, Гражданский кодекс Российской Федерации,* которые регламентируют отдельные элементы перевозки опасных грузов либо рассматривают вопросы безопасности перевозки опасных грузов в контексте общей безопасности движения без учета специфических особенностей и свойств опасных грузов.

Нормативные правовые акты Российской Федерации, действующие в этой сфере, в большинстве своем носят отраслевой характер, не согласованы между собой и не в достаточной мере устанавливают правовые, организационные и экономические основы обеспечения безопасности перевозок опасных грузов.

Зарубежная практика (особенно европейская) показывает следующее: в Германии «Закон о перевозке опасных грузов» распространяется на все виды транспорта, а правовые нормы в области перевозки опасных грузов в Европе постепенно приобретают общеевропейский характер. Поэтому назрела необходимость в подготовке проекта федерального закона «О перевозке опасных грузов» с учетом специфики всех видов транс-

порта и необходимости принятия действенных антитеррористических мер, в котором следует установить правовые, организационные и экономические механизмы, обеспечивающие достаточный уровень безопасности при перевозке опасных грузов на территории Российской Федерации.

Нужно подчеркнуть, что антитеррористическая деятельность Госгортехнадзора России в сфере взрывчатых материалов промышленного назначения заключается не только в проведении различных проверок и других профилактических мероприятий, а прежде всего в реализации технической политики в данном направлении, осуществляемой в соответствии с разработанной концепцией. Полагаем, что существенно поднять уровень транспортной безопасности при перевозке взрывчатых материалов, в том числе в рамках антитерроризма, можно благодаря продуманной и длительно действующей технической политике в указанной области.

Проблема повышения безопасности перевозок взрывчатых материалов промышленного назначения и наша техническая политика в этой сфере неоднократно рассматривались на заседаниях Межведомственного совета по взрывному делу при Госгортехнадзоре России.

Следует отметить, что техническая политика Федерального горного и промышленного надзора России по повышению безопасности перевозок взрывчатых материалов осуществляется по двум основным направлениям:

создание специальных автомобилей и вагонов для безопасной перевозки взрывчатых материалов;

сокращение объемов перевозок взрывчатых материалов по территории Российской Федерации всеми видами транспорта.

В частности, разработан и может выпускаться типоразмерный ряд автомобилей различных марок и конструкций, предназначенных для раздельной и совместной перевозки взрывчатых материалов в разных климатических условиях. Однако реализация этого направления даже в полном объеме, хотя и позволит существенно повысить уровень безопасности при перевозке взрывчатых материалов, не исключает возможности террористического акта на каком-либо транспорте с взрывчатыми материалами, которые сами по себе способны к взрыву под определенным механическим, тепловым или другим воздействием.

Поэтому второе направление Госгортехнадзор России считает главным. Надо сказать, это решение было одобрено Всероссийской конференцией по проблемам взрывного дела в мае 2002 г., в которой приняли участие все основные разработчики, производители и потребители взрывчатых материалов, а также федеральные органы исполнительной власти, связанные в пределах компетенции с осуществлением отдельных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области производства, применения и распространения взрывчатых материалов промышленного назначения.

Сущность этого направления состоит в том, что на территории России должны перевозиться не взрывчатые вещества, а только компоненты для их производства в непосредственной близости от мест производства взрывных работ. Компоненты при этом должны быть невзрывчатые и по возможности не относиться к опасным грузам.

В рамках реализации технической политики Госгортехнадзора России в области транспортной безопасности на многих крупных горнорудных предприятиях и угольных разрезах построены пункты по производству гранулированных взрывчатых веществ, что позволило уже на первом этапе значительно сократить объем перевозок опасных грузов.

Еще одним важным шагом в указанном направлении, несомненно, можно считать появление водоэмульсионных ВВ, основными достоинствами которых: высокий уровень безопасности производства и применения, возможность полной механизации тех-

нологических процессов, включая заряжание скважин, практически абсолютная водоустойчивость, возможность регулирования энергетических характеристик ВВ в процессе заряжания скважин, а также доступность и дешевизна сырья. В составе эмульсионных ВВ отсутствуют взрывчатые компоненты, что снимает проблемы, сопутствующие перевозке и хранению взрывчатых материалов, т.е. утери и хищения, и, несомненно, повышает антитеррористическую устойчивость горных предприятий. При этом для производства эмульсий практически везде используется отечественная сырьевая база.

Очевидная привлекательность этого типа ВВ привела к активному строительству пунктов по их производству, включая зарядную технику, на многих горных предприятиях России. В настоящее время действует уже 17 пунктов по производству эмульсионных ВВ, причем 7 из них введены в эксплуатацию в последние 3–4 года.

Ориентируясь на фактические данные по среднемесячной производительности пунктов по производству эмульсионных ВВ, размещенных на горных предприятиях России, можно ожидать, что в целом годовой объем производства и применения ВВ этого типа превысит 220 тыс.т. При этом более 95% этого количества предназначено для механизированного заряжания скважин на открытых горных работах. К сожалению, объем выпуска эмульсионных ВВ в патронах различного диаметра пока невысок, хотя потребность в них существует, особенно на предприятиях с небольшим объемом потребления ВВ.

Необходимо подчеркнуть, что на подавляющем большинстве пунктов применяется одна из наиболее безопасных разновидностей эмульсионных технологий, базирующаяся на бинарном принципе, когда перевод невзрывчатой эмульсионной матрицы во взрывчатое состояние осуществляется путем ее совмещения со специальной добавкой, также не являющейся взрывчатым веществом, в процессе заряжания скважины. Имеются возможности для регулирования в широком диапазоне времени запаздывания приобретения матрицей взрывчатых свойств и времени самоликвидации (без взрыва) заряда в скважине в зависимости от организации взрывных работ на конкретном предприятии.

Строительство на крупных горнодобывающих предприятиях заводов по производству эмульсионных ВВ позволит им осуществлять поставки на небольшие предприятия, находящиеся в пределах автотранспортной доступности, не имеющие финансовой возможности построить подобные производства, что, безусловно, повысит безопасность производства ВР на всех предприятиях, применяющих данные ВВ. Также повысится безопасность их транспортирования и сократятся объемы перевозок опасных грузов.

Опыт ЗАО «Нитро Сибирь» – одного из лидеров в области эмульсионных технологий в России в части создания и использования специальных транспортных средств для раздельной доставки невзрывчатых компонентов эмульсионных ВВ (с региональных пунктов) к местам ведения взрывных работ свидетельствует о перспективности такого пути дальнейшего сокращения объемов перевозки взрывчатых материалов.

Наряду со специальными смесительно-зарядными машинами различной грузоподъемности (от 8 до 20 т), предназначенными для передвижения по технологическим дорогам и дорогам общего пользования, ЗАО «Нитро Сибирь» созданы машины-транспортировщики компонентов эмульсионных ВВ, включая универсальный контейнер, пригодный как для авто-, так и железнодорожных перевозок.

В настоящее время на одном из пунктов (ЗАО «Сибирит-1», г.Междуреченск) начато производство патронированных эмульсионных ВВ, которое осуществляется по заявке горного предприятия в строго необходимом количестве. Такая организация работ позволяет исключить накопление ВМ на складах и сократить объемы перевозок.

Ведутся работы по выработке экономически эффективных предложений, связанных с применением эмульсионных ВВ в подземных рудниках, которые позволили бы

отказаться от использования тротилсодержащих ВВ и еще более сократить объемы перевозок и хранения ВМ.

Таким образом, начиная с 1997 г. объем использования взрывчатых веществ, изготовленных на местах их применения, увеличился более чем в 3 раза и достиг 64% от общего количества потребляемых взрывчатых веществ в Российской Федерации. Однако следует признать, что в других странах с развитой горной промышленностью, таких как США, Канада, Швеция и другие, объемы потребления взрывчатых веществ, изготовленных на местах взрывных работ, приближаются к 90%.

Считаем, что перенос производства промышленных взрывчатых материалов к местам их потребления – стратегический путь повышения безопасности перевозок взрывчатых материалов и работа в этом направлении будет продолжена.

Н.И. Макаров,
первый заместитель Полномочного
представителя Президента Российской Федерации
в Центральном федеральном округе

ТЕРРОРИЗМ В РОССИИ. ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИМ ПРОЯВЛЕНИЯМ, ИСКОРЕНЕНИЮ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ, СПОСОБСТВУЮЩИХ ИМ

Уважаемые коллеги! Дамы и господа!

Я рад приветствовать организаторов и участников настоящего международного форума. Значимость обсуждаемой проблемы терроризма вряд ли нуждается в каких-то дополнительных пояснениях.

Всплеск массовых проявлений терроризма, охвативший в последние годы прошлого и начале нынешнего века практически все страны мира вызвал не только шок, страх, ужас, дезорганизацию управления в обществе, но и громадные материальные и финансовые потери.

Само понятие «терроризм», как известно, возникло от латинского слова «terror», означающего страх, ужас. Терроризировать – значит держать в состоянии страха, наводить ужас. Это достигается многими путями: угрозой жизни, здоровью и имуществу, преследованиями, насильственным лишением свободы, захватом заложников, изгнанием из жилищ, обжитой местности, угонами скота, уничтожением хозяйственных построек и автомашин, стрельбой, применением насилия в разных формах.

При этом совершаются насильственные и корыстно-насильственные преступления: убийства, причинение телесных повреждений, истязания, побои, изнасилования, взрывы и поджоги, грабежи и разбои.

В последние годы терроризм проявляется в преступных действиях групп, незаконных вооруженных формирований, действия которых имеют все признаки бандитизма.

Нередки случаи угроз диверсионными актами при захвате и угоне самолетов, угроза убийством заложников в местах лишения свободы.

В целом терроризм – сложное криминологическое явление, которое можно рассматривать как форму преступности, что предполагает его отдельное изучение. Какие могут быть совершены конкретные деяния в акциях террора – для борьбы с самим терроризмом значения не имеет. Каждый из видов преступлений – это локальное явление, значение которого нацеливает на поиск виновных, их идентификацию, установление причастности к тому или иному деянию, квалификацию и определение меры ответственности.

Почему же террор вдруг сегодня стал приобретать особо серьезную нарастающую опасность, если вся его эволюция хорошо известна? Причин много. Одна из них заключается в том, что перестал действовать сдерживающий фактор распространения массового террора – наличие двух мировых политических систем. Каждая из них, как теперь это видно, по-своему сдерживала разрастание террора, и прежде всего, у контролируемых повстанческих движений. С крахом одной из систем эта особенность ушла в прошлое. Возникла совершенно новая, не поддающаяся пока реальному контролю ситуация.

Российское общество еще в недавнем прошлом обладало устойчивым иммунитетом к терроризму, который в настоящее время почти утрачен. Объясняется это тем, что терроризм, являясь по сути своей сложным социально-политическим явлением, аккумулирует в себе социальные противоречия, достигшие в нашем обществе наивысшего накала. Российское государство подошло в своем развитии к критической черте. Так, по количеству насильственных акций с использованием огнестрельного оружия, разного рода взрывных или зажигательных устройств и с угрозой из применения, захватов заложников, транспортных средств, попыток ядерного шантажа и угроз применения компонентов химического и биологического оружия мы имеем реальные шансы превзойти уровень подобного рода террористических акций, зарегистрированный на сегодня в мире.

Россия переживает сложный период истории, характеризующийся глубокими преобразованиями в политической, экономической и социальной сферах. В период глу-

боких перемен противоречия в этих областях жизнедеятельности приводят к противостоянию в обществе, приобретают ярко выраженный конфликтный характер и сопровождаются ростом насильственных посягательств, затрагивающих конституционные основы государства, способствуют возникновению угрозы жизненно важным интересам личности, общества и государства. Среди них особое место занимают проявления террористического характера.

Условия развития общественных отношений, предопределяющие возникновение терроризма в России, определяются следующими основными положениями:

- рассогласование всех ветвей власти, вызванное появлением новой структуры отношений собственности, теневых лидеров, обладающих реальной властью и любыми способами расширяющих сферу своего влияния;
- усиление влияния неформальных норм, криминализирующих общественные отношения, при которых закон перестает обеспечивать необходимый уровень социальной защиты значительной части населения;
- изменение понятий о порядке и справедливости, возрождение принципов поведения, в рамках которых насилие становится «законным» средством достижения политических и иных целей;
- обращение к духовному наследию политических, религиозных и других организаций экстремистского толка, в которых культ силы и оружия является обязательным элементом быта и образа жизни;
- осознание национальной и религиозной общности людей как угнетаемых, лишенных прав и свобод, ощущение ими необходимости защищаться любыми средствами;
- рост виртуальной агрессии и анонимных угроз в отношении «чужих» (представителей власти, коммерческих структур, лиц другой национальности и т.п.);
- создание образа врага, который становится объединяющим началом для лиц, склонных к экстремистским действиям;
- появление среди широких слоев населения, включающих в себя зачастую и демократически настроенную часть общества, благожелательного отношения к необходимости смены власти, введения авторитарных форм правления, способных обеспечить закон и порядок.

В обществе, переживающем острый кризис, продолжается процесс имущественного расслоения граждан, идеологического размежевания, организационного оформления политических движений, партий, различного рода фронтов и организаций, исповедующих различные политические взгляды и ведущих борьбу за власть. Происходит политическая поляризация населения. Сила демократического правового государства, строительство которого декларируется, состоит в способности решительно и незамедлительно противостоять даже намекам на угрозу терроризма, откуда бы она ни исходила. Любые проявления террористических угроз не должны оставаться безнаказанными со стороны государства уважающего свой народ.

Компетентный подход, профессиональная организация прогнозирования, раннего обнаружения, квалифицированной экспертизы, выявления факторов риска, предупреждения и нейтрализации сфер и зон террористической деятельности могут существенно снизить вероятность развертывания террористических проявлений, а также угрозу человеческим жизням и ущерб от терроризма.

Утверждение, что терроризм стар, как мир, не вполне соответствует действительности, поскольку стар не сам терроризм, а насилие, вызывающее состояние страха, ужаса и тревоги.

Насилие является неотъемлемым элементом общественных отношений. Оно присутствует как в отношениях между отдельными людьми, так и в отношениях между на-

родами и государствами. Формы проявления насилия многообразны и варьируют от принуждения и угроз до физического уничтожения людей. Насилие сопровождается ущемлением прав и ограничением свободы действий как единичной личности, так и определенных групп или категорий людей, организаций, в том числе государственных структур. Сам факт возможности, а тем более угроза применения насилия в отношении того или иного человека оказывает на него сильное эмоциональное воздействие, вынуждает изменить поведение, совершать те или иные действия или отказываться от них. Страх за свою жизнь, здоровье и благополучие близких является мощным средством, к которому нередко прибегают не только отдельные лица, но и государства для достижения своих целей.

Терроризм – крайняя форма проявления насилия в сфере политических отношений, когда на карту ставится жизнь человека. За каждой подобной акцией всегда стоит попытка решения каких-то совершенно определенных политических задач. Насилие выступает в таком случае как инструмент сохранения либо изменения проводимой в стране политики.

В настоящее время терроризм следует рассматривать как широкомасштабное явление, представляющее угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства.

К числу особенностей современной террористической деятельности следует отнести:

- тщательность подготовки и высокий уровень конспиративности террористических организаций (групп);
- достаточный уровень вооруженности и технической оснащенности террористов, что делает угрозу совершения террористического акта вполне реальной;
- выбор высокоманевренных и защищенных от воздействия сил правопорядка средств доставки к объекту, предназначенному для террористического акта, и быстрой передислокации террористов из района его совершения;
- гибкость и неординарность тактики действий террористов на всем протяжении преступной акции;
- ведение наблюдения и контрнаблюдения;
- вхождение в террористические группы лиц, ранее судимых, пользующихся авторитетом в преступной среде и во многих случаях знакомых с приемами и методами оперативно-розыскной и процессуальной деятельности.

С учетом этого изобличение лиц, осуществляющих террористические акты, сталкивается с серьезными проблемами.

Не случайно, что многие теракты прошлых лет, совершенные, например, в Москве, до сих пор не раскрыты, это:

1) взрыв самодельного взрывного устройства 17 января 1999 г. у здания посольства США;

2) взрыв самодельного взрывного устройства 26 апреля 1999 г. на 20 этаже бывшей гостиницы «Интурист»;

3) взрыв самодельного взрывного устройства 22 июня 1999 г. у здания МВД России;

4) взрыв самодельного взрывного устройства в подземном торговом комплексе «Охотный ряд» 31 августа 1999 г.;

5) взрыв 8 августа 2000 г. самодельного взрывного устройства в подземном переходе под Пушкинской площадью;

6) взрыв самодельного взрывного устройства 5 февраля 2001 г. на станции метрополитена «Белорусская-кольцевая».

Опасной тенденцией терроризма в современных условиях становится его интегра-

ция с организованной преступностью на фоне ее общего роста и ряда других, связанных с этим негативных явлений. Этот процесс объясняется заинтересованностью этих двух сторон в использовании возможностей друг друга для достижения своих противоправных целей.

Вполне оправдан тезис, что между терроризмом и организованной преступностью существует непосредственная связь. В результате политизации организованной преступности возникает необходимость использовать методы террора для достижения собственных преступных целей. Это ведет к посягательству на безопасность как отдельных граждан, так и общества и представляет реальную угрозу национальным интересам страны.

Анализ оперативной обстановки за последние годы свидетельствует о том, что деятельность организованных преступных формирований все более приобретает террористическую направленность (наряду с бандитской).

Даже самое поверхностное исследование позволяет сделать вывод, что терроризм приобретает все большее политическое звучание. Это объясняется тем, что: во-первых, терроризм подрывает систему государственной власти и управления, снижая таким образом эффективность управления обществом, регулирования социально-политических процессов; во-вторых, ослабляя государственные и общественные структуры, он усиливает влияние в обществе оппозиционных антиконституционных образований; в-третьих, активизируя морально-психологическое воздействие на население, он вызывает хаос, беспорядки, ожесточенность людей по отношению друг к другу, что опять-таки используется его лидерами в своих политических целях; в-четвертых, выходя за пределы государственных границ, терроризм приобретает международный характер и представляет опасность для международного сообщества.

Учитывая отмеченные особенности этого социально-политического явления, можно утверждать, что терроризм представляет собой совокупность преступлений, совершаемых с использованием насилия отдельными лицами и специально организованными группами и сообществами. Он направлен на расширение влияния определенных сил в обществе, на ликвидацию или подчинение деятельности их политических оппонентов, а в итоге – ***на захват и установление политической власти***.

По существу, структуры, использующие терроризм, основываются на применении антиконституционных методов политической борьбы. Они могут быть частично или полностью не согласны с существующим конституционным строем, что во многом зависит от той основы, на которой базируется деятельность террористических организаций, от выдвигаемых ими целей и поставленных задач. К сожалению, в современных условиях терроризм не лишен поддержки со стороны отдельных государств, которые используют его для решения некоторых своих внешних и внутренних политических проблем.

Различные типы терроризма могут сочетаться. Например, есть основания говорить о политико-националистическом терроризме, так как именно он (с элементами религиозного террора) имеет место в Чечне и в террористических акциях чеченских вооруженных групп вне этой республики. Чеченский кризис в настоящее время стал испытанием действенности институтов федеральной власти России, их способности защитить целостность страны. События в Чеченской республике в последние 12 лет вызвали различные политические дискуссии в обществе, средствах массовой информации и в самих властных структурах.

Чеченский кризис затронул основные проблемы, которые возникали и будут возникать перед современной цивилизацией: приоритеты в системе охраняемых государством ценностей; соотношение целей и средств; объем и пределы применения силы для защиты права.

Следует сказать, что право в принципе отвергает насилие как нелегитимный способ применения силы.

Государственное принуждение было применено в Чечне только тогда, когда федеральная власть исчерпала все иные средства воздействия. Не надо забывать (в том числе определенной части правозащитников), что на части суверенной территории Российской Федерации на протяжении многих лет демонстративно попирались элементарные права человека. В Чечне был брошен вызов государственной целостности страны, игнорировались российские законы и другие правовые акты. В пределах нашего государства появилась антиконституционная хорошо вооруженная бандитская армия. В унизительное положение были поставлены не только власть, но и весь российский народ, само российское государство.

Именно этот абсолютно неправовой антиконституционный режим, возникший на части российской территории при развертывании террористической деятельности в отношении российских граждан, дает моральное и правовое основание применить государственную силу для восстановления суверенитета Российской Федерации на всей ее территории. Необходимо именно сейчас пресечь бандитизм и терроризм всеми имеющимися силами и средствами до окончательного искоренения такого явления на российской земле.

Речь идет не о подавлении свободы, а *о подавлении особой формы вооруженного мятежа против законной власти*. Кстати, этот процесс начался еще в сентябре 1991 г. Незаконный режим в Чечне стал укрепляться еще в ноябре того же года, в том числе в немалой степени благодаря нерешительности тогдашней федеральной власти.

В последние годы в России наблюдается увеличение количества террористических актов, совершаемых с целью личного обогащения. Практически все недавние случаи в помещениях банков и других публичных местах сопровождались требованиями о выплате значительных денежных сумм.

Усиливается политическое противоборство, выходящее зачастую за правовые рамки. Сокращаются возможности федеральных и местных органов власти и управления влиять на протекающие в политической, экономической и социальной сферах процессы. Все происходит в условиях отсутствия эффективных механизмов реализации действующего законодательства.

Расширяется география конфликтов на этнической почве, сопровождающихся открытыми вооруженными столкновениями. Происходит рост количества противоправных действий, прежде всего в организованных формах, *сращивание терроризма* с другими формами преступности, что превращает его в один из важнейших факторов дестабилизации ситуации в стране.

Следует напомнить, что существенная угроза безопасности Российской Федерации исходит также от зарубежных террористических организаций и спецслужб некоторых иностранных государств, объективно заинтересованных в дестабилизации обстановки в нашей стране и «экспорте» международного терроризма в Россию, что опять же наглядно показывают события на Северном Кавказе.

Опасностью, исходящей от терроризма для общества, является и то, что в массовом сознании граждан, как уже говорилось, насилие со временем может закрепиться в качестве наиболее эффективного средства достижения тех или иных целей. Уже сегодня можно утверждать, что российское общество начинает безразлично относиться к насилию вообще и терроризму, в частности.

В настоящее время в большинстве государств мира сложилась единая точка зрения по поводу основных принципов стратегии борьбы с терроризмом. Однако до сих пор не решены многие вопросы относительно теории и практики осуществления этих принципов.

К таковым относят:

• пропагандистское обеспечение антитеррористических действий правительства, учитывая то обстоятельство, что средства массовой информации играют важную роль в деле информирования общественности о современном терроризме;

• оказание помощи жертвам террористов;

• принятие соответствующего законодательства по усилению борьбы с терроризмом;

• организация эффективных мероприятий по усилению охраны важных объектов;

• координация антитеррористической деятельности правоохранительных органов;

• законность;

• приоритет мер предупреждения терроризма;

• неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности;

• комплексное использование профилактических, правовых, политических, социально-экономических и пропагандистских мер.

Существующая система общегосударственных мер борьбы с терроризмом неадекватна современному уровню террора. Положение усугубляется еще и тем, что российское законодательство значительно отстает от быстро меняющейся политической и криминогенной обстановки в стране. В связи с этим возникает необходимость в определении стратегических направлений борьбы с терроризмом, создании более совершенной общегосударственной системы мер противодействия его дальнейшему развитию, которым в последующем может быть придан статус первоочередной федеральной целевой программы.

Осуществляя контртеррористическую политику, государство должно принимать во внимание природу терроризма в целом, террористической группы (организации) и характер, сущность ее руководства. В этой связи только репрессивная тактика, как элемент политики против террористических групп (организаций), может сыграть негативную роль, ибо способна усилить групповую сплоченность, тем самым вызывая ответные разрушительные действия для сохранения престижа и влияния самой террористической группы и тех более крупных социальных образований, которые она представляет. Поэтому применяемые к террористам карательные санкции должны быть адекватными содеянному и сочетаться с организационными, политическими, идеологическими и экономическими мероприятиями, в том числе носящими характер помощи.

При реализации таких мероприятий должны учитываться все многообразие национальных, религиозных, региональных, этнопсихологических особенностей, и в первую очередь, в случаях националистического и религиозного терроризма. Соответствующей национальной, религиозной или иной группе граждан необходимо показать понимание и всесторонний учет ее проблем, традиций, обычаев, ценностных ориентации и перспектив. В рамках профилактики терроризма эти мероприятия могут осуществляться и не в связи с изменением репрессивных мер.

Стратегия борьбы с терроризмом должна быть направлена на недопущение формирования социальной базы, поддерживающей террористов, на создание террористических организаций и криминальных структур, пополнение их новыми членами, воспитание правовой культуры ведения политической борьбы и финансовых сделок, на разрешение кризисных и конфликтных ситуаций цивилизованными способами, без применения актов насилия.

В основе выработки стратегии борьбы с терроризмом должны лежать следующие основные направления:

• разработка и совершенствование правовых основ борьбы с терроризмом;

• повышение уровня информационно-аналитического обеспечения борьбы с ним различных ведомств и организаций, участвующих в этом процессе;

• повышение эффективности использования охранных и оперативно-розыскных мер в целях своевременного выявления, предупреждения и пресечения террористической деятельности;

• координация и взаимодействие со странами дальнего и ближнего зарубежья в области борьбы с терроризмом.

Надо признать, что острота ситуации в области борьбы с проявлениями террористического характера в Российской Федерации на первый план выдвигает необходимость разработки правовых основ борьбы с ними, что требует незамедлительного законодательного реагирования на увеличивающийся рост насилия в политических и криминальных «разборках».

В борьбе с терроризмом законодатель должен предусмотреть меры профилактического характера, направленные как на предупреждение собственно террористической деятельности (профилактика социальных конфликтов, чреватых террористическими проявлениями, профилактика преступлений террористического характера), так и на предотвращение криминогенных последствий от преступной деятельности террористов, на которые, как правило, они ориентируются при достижении политических и криминальных целей.

Противодействие формированию террористических намерений, недопущение совершения экстремистски настроенными личностями противоправных деяний должны рассматриваться как приоритетное направление деятельности правоохранительных органов. Выявление и устранение факторов и условий, способствующих совершению криминального насилия, должно занимать главенствующее положение в системе мер борьбы с терроризмом по сравнению с привлечением к уголовной ответственности террористов за совершенные ими деяния.

В настоящее время необходимо сосредоточить внимание на разработке закона о профилактике преступлений в целом. Восстановление системы социальной профилактики без подобного закона нереально. Недостаточность задач профилактики обусловливает необходимость введения в стратегию борьбы с преступностью и проявлениями терроризма положений, определяющих принципы взаимодействия всех заинтересованных в этой работе государственных и негосударственных структур.

Социологические опросы о перспективах роста терроризма свидетельствуют: 67 % населения уверено в его стремительном росте. Наибольшую опасность в XXI веке, возможно, будет представлять терроризм с помощью оружия массового уничтожения.

Анализ этих данных еще раз позволяет говорить о том, что терроризм обеспечивает расширение возможностей организованной преступности. Он используется для подавления социальной активности общества, преодоления противодействия властных структур и действий правоохранительных органов. Организованная преступность сама испытывает обратное воздействие со стороны терроризма, который стимулирует ее развитие. В нашей повседневной жизни терроризм в известной степени паразитирует на организованной преступности. В частности, выполняя поручения лидеров организованной преступности, террористические группировки (сообщества) своими действиями создают благоприятные условия для достижения мафиозными преступными организациями политических и экономических целей. Они используются совместно с боевиками, входящими в преступные структуры, для подавления конкурирующих организованных преступных структур, убийства их членов и в других подобных целях.

Лидеры организованной преступности заинтересованы в расширении терроризма как социального явления, сопутствующего ей, да и сама организованная преступность в качестве элемента системы собственной безопасности создает террористические группы. Обеспечивая себе идеологическое прикрытие, лидеры организованной преступности проводят линию на организацию кампаний, подрывающих эффективность действий

власти и правоохранительных органов, парализуя возможности последних. Насильственными и иными преступными действиями, широко используя демагогию, они стремятся создать обстановку безнаказанности, тем самым подстрекая к неправовым действиям экстремистские организации террористического толка.

Устремления лидеров организованной преступности направлены на использование средств и методов терроризма для достижения своих корыстных целей. Для этого организованной преступностью создаются специальные боевые группы, используются средства и методы конспиративного сбора информации и т.д.

Распространению панических слухов и дестабилизации обстановки в отдельных местностях, в том числе в Москве, г. Ростове-на-Дону и других городах, способствуют угрозы совершения террористических актов, которых в настоящее время становится все больше.

Следует отметить, что совершаемые насильственные акции становятся все более разнообразными по форме. Наибольшее распространение получили захваты и угоны воздушных судов, похищения людей и захват заложников, применение взрывных устройств и вооруженные нападения.

Из этого следует, что сегодня необходима комплексная и последовательно проводимая в жизнь ***общегосударственная программа борьбы с организованной преступностью и терроризмом.***

Стратегия отпора терроризму включает в себя:

- идеологическое, информационное, организационное противодействие формированию у граждан террористических намерений и настроений;
- правовое, информационное, административное и оперативное противодействие возникновению террористических (экстремистских) групп и организаций;
- недопущение приобретения оружия, боеприпасов и иных средств осуществления преступных действий лицами, вынашивающими террористические намерения;
- предупреждение террористических действий на стадии их подготовки и покушения;
- оперативное, боевое, уголовно-правовое пресечение террористических действий на стадии их реализации.

По своим основным определениям терроризм на территории бывшего СССР вполне вписывается в параметры, характеризующие современный этап мирового развития данного феномена. Это и наличие основных направлений (левого и правого, националистического, религиозного), и реализация многообразных достижений технической мысли в преступных целях, и постоянно расширяющийся круг объектов покушений, и особое внимание средств массовой информации к освещению террористических актов, и переход от индивидуальных покушений одиночек и небольших групп к все более систематическому и массовому террору, осуществляемому хорошо организованными и экипированными группировками, да и целыми вооруженными формированиями, возможно, тесно связанными с определенными политическими силами (кругами).

Ошибки, допущенные при проведении реформ в России на протяжении последних десяти лет, привели к всплеску террористической деятельности, усилили дисбаланс интересов в обществе и привели к реальной угрозе национальной безопасности страны в целом и жизненно важным интересам личности, в частности.

На территории бывшего Советского Союза терроризм стал долговременным фактором современной политической жизни, относительно устойчивым явлением в развитии общества.

В борьбе с терроризмом необходимо постоянное согласование и формирование интересов личности, общества и государства, объединение усилий всех субъектов обеспечения национальной безопасности.

Для организации эффективного противодействия насилию в обществе и его крайней формы – терроризму, следует учитывать его причины и формы.

Представляется, что в ближайшей перспективе вопросы, связанные с противодействием как международному, так и внутреннему терроризму, должны находиться в центре внимания не только политического, но и военного руководства Российской Федерации.

III. ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОФИЛАКТИКИ ТЕРРОРИЗМА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТРАНСПОРТЕ

Е.Д. Казанцев,
председатель исполнительного
комитета Координационного
транспортного совещания министров
транспорта стран СНГ

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТРАНСПОРТЕ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА – ПРИОРИТЕТНАЯ ЗАДАЧА РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСА СНГ

Транспортный комплекс, по общему признанию, является одной из основ успешного развития национальных экономик стран СНГ, их международной торговли и интеграции стран СНГ в мировую экономику и культуру.

Обеспечение безопасности на транспорте носит всеобъемлющий характер: это и противодействие угрозам терроризма, наркотраффика и незаконной миграции, также и техническое состояние транспортного комплекса и обслуживающих его элементов. Крайне важен здесь и человеческий фактор.

Общая обстановка на территориях стран СНГ в транспортной сфере характеризуется недостаточной унификацией национального транспортного законодательства как между отдельными странами СНГ, так и его соответствия международной практике, отставанием в своевременном обновлении основных фондов транспортного комплекса, наличием угроз экстремистких проявлений.

Эффективность решения этих вопросов зависит не только от национальных мер, но и прежде всего от сотрудничества государств на двусторонней и многосторонней основе, в том числе в рамках международных организаций, вырабатывающих общие подходы к этой проблеме.

В связи с этим, вопросы безопасности на транспорте, обеспечения его бесперебойной работы имеют первостепенное значение и им правительствами стран СНГ уделяется важное значение.

На прошедшем 18 сентября 2003 г. в г. Ялте заседании Совета глав правительств стран СНГ была рассмотрена и принята Декларация по вопросам обеспечения безопасности на транспорте в государствах–участницах СНГ, разработанная по инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Исполкома КТС СНГ.

Документ подписали 11 государств.

Документ был обсужден на заседании Координационного транспортного совещания СНГ и распространен на 86-й сессии Европейской конференции министров транспорта.

Необходимость разработки Декларации была вызвана общей озабоченностью государств СНГ растущей угрозой международного терроризма и выработке в связи с этим комплекса мер по борьбе с ним, необходимостью повышения уровня взаимного доверия и сотрудничества для обеспечения эффективности антитеррористических мероприятий, проводимых в строгом соответствии с Уставом ООН и с соблюдением норм международного права.

В целом за последние 30 лет мировая преступность выросла в 4 раза, в том числе в странах бывшего СССР – в 8 раз, число преступлений в мире ежегодно увеличивается в среднем на 5%, при росте населения всего 1%.

Необходимо отметить, что на транспорте совершается около 40% всех террори-

стических актов.

Так, только в Российской Федерации в 2003 г. количество террористических актов выросло в 1,5 раза по сравнению с 2002 г. и составило (включая транспорт) 462 случая. Ежегодно фиксируется около тысячи случаев незаконного вмешательства посторонних лиц в работу железнодорожного транспорта, более 80 случаев – в гражданской авиации (за последние 12 лет российские самолеты угонялись более 20 раз). Ежегодно задерживается около 1 млн. человек за различные нарушения.

Вопросам безопасности дорожного движения придается большое международное значение. Данный вопрос был включен отдельным пунктом в повестку дня сессии Генеральной Ассамблеи ООН, которая прошла в ноябре 2003 г.

В XX в., по данным ООН, на дорогах планеты погибло 30 млн. человек! В 2003 г. в результате ДТП погибло в мире 1,26 млн. человек.

В целом по странам СНГ ежегодно совершается более 210 тыс. дорожно-транспортных происшествий, в которых гибнет более 40 тыс. человек и около 250 тыс. получают ранения. Доля России в этом неимоверно велика: только в 2002 г. – 35 600 человек погибло и 244 тыс. ранено. Совершено 204 тыс. ДТП с большим ростом к 2002 г.

Что делать в данной ситуации? Сама жизнь и гибель невинных людей подсказывает – даже уже слышится крик – необходимо ужесточение Правил дорожного движения, внесение изменений и дополнений в законодательные акты, в Кодекс РФ об административных правонарушениях, с введением в действие которого с 1 июля 2002 г. нарушен принцип неотвратимости наказания за нарушение ПДД.

Достаточно сказать, что только 20% водителей, на которых составлены протоколы о нарушениях, уплачивают штрафы. Процветает безнаказанность водителей. А ведь над Кодексом работали 10 лет! Предложения органов ГАИ отвергались и 10 лет депутаты Госдумы не соглашались с этой 12-й главой Кодекса (автомобильный транспорт) и отказались ужесточить ответственность.

При этом была изъята балльная система учета, убран инструментальный контроль, запретили эвакуаторы и т.д. А в отношении увеличения штрафов – оказывается, у нас по Конституции РФ все равны – и штрафы за нарушение Правил дорожного движения – когда гибнут люди – быть выше, чем, скажем, в области экологии, – не могут!

Приведу два сравнения по Правилам дорожного движения.

Президент Франции Жак Ширак в 2002 г. выиграл выборы, сделав ставку на борьбу с преступностью, в частности, поставив задачу – одну из главных – борьбу за безопасность на дорогах – перед Министерством внутренних дел и безопасности. При этом в качестве главного оружия использовались цифровые радары – роботы нового поколения, видеокамера которых автоматически фиксирует любую автомашину, которая превышает скорость на 5 км/час на определенном участке дороги. Сигнал поступает в центр обработки данных, находится адрес владельца автомобиля, выписывается автоматом штраф, который тут же направляется также автоматически на почту, и только тут человек – почтальон доставляет в почтовый ящик оповещение о штрафе – 135 евро (480 руб.) (если оплатить в течение 7 дней – то штраф только 90 евро (320 руб.), а если позднее – штраф еще больше).

Были возражения со стороны водителей – нельзя по закону принимать решение о штрафе без участия человека. Но парламент тут же внес поправку в закон и вывел радар-робота за пределы этой нормы.

Эффект от роботов был невероятный! Характер движения на дорогах Франции изменился за неделю! И за несколько недель 30 радаров принесли казне 16 млн евро (или 570 млн руб.)! Никогда дорожная полиция не получала таких крупных сумм штрафов.

Деньги пошли на закупку еще 200 радаров и, как результат, число погибших в 2003 г. на дорогах Франции уменьшилось на 1500 человек (5732 человека!) (в 2002 г. – 7242 человека).

А что у нас в Российской Федерации? Где гибнет 35 тыс. человек в год? Где самые гуманные наказания за превышение скорости в мире, где норму скорости нарушают восемь из десяти водителей!

Согласно Кодекса РФ об административных правонарушениях за превышение скорости на 10–20 км/час – штраф 50 руб. (1,4 евро) или предупреждение! На + 20–40 км/час штраф 100 руб. (3 евро) и только при превышении скорости на 60 км/час штраф 300–500 руб. (8,5–14 евро). Это с какой же скоростью надо летать по дорогам! И не убить человека! Не совершить ДТП! И не надо при этом говорить, что зарплаты разные в России и Франции, а отсюда и штрафы несоизмеримые. Не в 96–100 раз зарплата во Франции выше, чем в России (штрафы 135 евро и 1,4 евро при превышении скорости на 5 км/час у них и на 10–20 км/час у нас!).

На вооружение инспекторов в России в 2003 г. поступили новые приборы для измерения скорости – СПИДГАНЫ – отечественные: «Искра-1» - видеокамера и компьютер, которые записывают скорость, вычисляют превышение ее на этой дороге, запоминают номер автомобиля и т.д. Но, во-первых, их поступило на Москву и Подмосковье всего 4 штуки и несколько передано в регионы (на май 2003 г.), во-вторых, прибор имеет много недостатков. Водители оспаривают их показания, в памяти компьютера умещаются всего две дорожные ситуации, для записи новых надо разобраться с предыдущими, плохая различимость номера автомобиля, система видеонаблюдения не может сама выделить автомобиль нарушителя из потока и т.д.

Есть и другие приборы: «Сокол-М», «Сокол-МД», стоимость их 500 долл.США за штуку, поэтому их мало.

Наверное, надо бы поизучать опыт Франции и применить хотя бы на одной трассе в Москве и области, а не муссировать годами проблему безопасности на дорогах вхолостую, с отрицательным эффектом – ростом жертв лихих водителей.

Поэтому, рассматривая на Правительственной комиссии Российской Федерации вопросы по обеспечению безопасности дорожного движения, надо решительно принимать жесткие меры к нарушителям, так как здесь «либерализм неуместен».

С 5 по 12 апреля 2004 г. под эгидой ООН решено провести Всемирную неделю по безопасности дорожного движения под девизом «Взаимное уважение на дороге залог безопасности». Надо активно ее провести.

Уважаемые коллеги! На протяжении длительного периода морской транспорт был более-менее благополучным – там не совершались террористические акты.

Вооруженные нападения на морские суда в основном были связаны с попытками ограбления и не имели политической основы. И только в 1985 г. после того, как был захвачен итальянский корабль «Ахилло Лауро» террористами, Генеральная Ассамблея ООН приняла специальную резолюцию «Меры по предотвращению международного терроризма» (9 октября 1985г.), где Международной морской организации (IMO) было предложено изучить проблему актов терроризма на море и подготовить рекомендации по принятию соответствующих мер. Поэтому в марте 1988 г. в Риме была проведена Конференция IMO, где приняло участие 76 государств и была принята Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства.

Здесь уместно напомнить и о принятой в Гааге в 1970 г.(16 декабря) Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, и о Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, принятой в Монреале 23 сентября 1971 г., и т.д.

Но жизнь вносит свои коррективы, и возникает необходимость совершенствования системы международных правовых средств борьбы с терроризмом, особенно после 11 сентября 2001 г. Поэтому на сессиях IMO и IKAO принимаются дополнительные решения – резолюции, поправки. Последний пример – на Дипломатической конференции IMO в Лондоне в декабре 2002 г. принят Международный кодекс по охране судов и портовых сооружений. Идет и дальнейший пересмотр всей системы международной правовой регламентации вопросов, связанных с борьбой с терроризмом, в частности, по новой Конвенции об удостоверении личности моряка, пересмотра положений Конвенции о борьбе с незаконными актами и т.д. Все эти шаги, предпринимаемые мировым сообществом, требуют от каждого государства, в том числе и от России, принятия незамедлительных мер в осуществлении положений этих международных нормативных актов.

Немаловажно подчеркнуть и такой факт. Международная морская организация, работающая в тесном сотрудничестве с Международной организацией гражданской авиации (IKAO), Всемирной таможенной организацией, Международной организацией труда (МОТ) и другими, предложила создать объединенные рабочие группы IMO-IKAO-МОТ для координации и совместного решения стоящих перед ними проблем в сложной работе по разработке надежных гарантий защиты от актов международного терроризма.

Именно наподобие таких рабочих групп и созданы в 2002 г. в России, Украине, Казахстане, Молдове Консультационные группы высшего уровня по вопросам безопасности на транспорте с участием полномочных представителей соответствующих органов власти. При этом деятельность таких групп не дублирует работу соответствующих антитеррористических государственных структур, а дополняет их и взаимодействует с ними.

Декларация по вопросам обеспечения безопасности на транспорте в государствах–участницах СНГ является первым международным межправительственным документом СНГ, в котором рассматриваются аспекты противодействия терроризму непосредственно в области транспорта. Она послужит мощным катализатором целой серии мероприятий и для принятия документов на международном уровне и международными организациями.

Документ содержит ряд конкретных мер, имеет черты плана действий, что дает возможность положить его в основу непосредственных мероприятий по обеспечению антитеррористической безопасности на транспорте.

В настоящее время есть реальная возможность разработать план совместных действий в этой области в рамках СНГ, так как вопросы обеспечения безопасности на транспорте напрямую связаны с функционированием всей системы международной торговли. Любые перебои в работе транспортных сетей, подобно тромбу, парализуют движение товаров и услуг, препятствуют устойчивому развитию экономики как на пространстве СНГ, так и в более широком формате.

В этой связи Совет глав правительств стран СНГ поручил Координационному транспортному совещанию СНГ совместно с Антитеррористическим центром государств–участников СНГ (АТЦ), Исполнительным комитетом СНГ и компетентными ведомствами государств Содружества разработать перечень мероприятий по комплексному обеспечению безопасности на транспорте в государствах–участницах СНГ.

С целью разработки перечня мероприятий по комплексному обеспечению безопасности на транспорте в государствах–участницах СНГ всем министрам транспорта – членам КТС СНГ предложено направить в Исполком КТС СНГ свои предложения. Соответствующие запросы Исполком КТС СНГ направил в МПС России, МВД России и Генеральную прокуратуру России.

Большинство запрошенных ведомств и организаций дали свои предложения, и в настоящий момент подготовлен первый вариант проекта мероприятий по комплексному обеспечению безопасности на транспорте в государствах–участницах СНГ, который представлен вам на рассмотрение и согласование.

Впоследствии проект перечня мероприятий будет рассмотрен на заседании заместителей министров транспорта членов КТС СНГ в марте 2004 г. и на заседании КТС СНГ в июне 2004 г.

Согласованный проект перечня мероприятий по комплексному обеспечению безопасности на транспорте в государствах–участницах СНГ будет внесен в Исполком СНГ в соответствии с поручением Совета глав правительств стран Содружества.

Учитывая, что проблема борьбы с терроризмом и обеспечения безопасности – это общая проблема всех государств СНГ, а не отдельно взятой страны, в Москве в 2002 и 2003 гг. по инициативе Генеральной прокуратуры РФ, Минтранса России, МПС России, МВД России, Исполкома КТС СНГ были проведены две аналогичные Международные научно-практические конференции «Терроризм и безопасность на транспорте», где было отмечено, что проблема терроризма резко обострилась во всех странах и приобрела транснациональный характер, что создает прямую угрозу для международного мира и безопасности, как это и отражено в резолюции Совета Безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 г.

По итогам работы конференций были выработаны Рекомендации межгосударственным органам государств–участников СНГ, Межпарламентской Ассамблее стран СНГ, Федеральному Собранию и Правительству России и т.д., которые уже находят свое воплощение.

В сентябре 2003 г. в Санкт-Петербурге прошла первая Международная конференция «Безопасность водного транспорта».

25 декабря 2003 года в МВД России прошло четырехстороннее министерское совещание МВД – Минтранс – МПС – ФСБ по вопросам обеспечения безопасности на транспорте.

В настоящее время Минтранс России разрабатывает проект закона «О транспортной безопасности».

На данной конференция мы должны рассмотреть вопросы о выполнении Договора о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с терроризмом (от 4 апреля 1999 г.) и межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на период 2000–2003 гг. (от 23 января 2000 г.).

Все сказанное выше показывает, что Россия придает большое значение вопросам обеспечения безопасности на транспорте и зачастую является инициатором объединения международных усилий в решении этой проблемы.

Эта инициатива получила поддержку на заседании КТС СНГ.

Актуальность проблемы обусловлена стремлением к созданию в рамках СНГ единого экономического и транспортного пространства с унифицированными во всех странах СНГ правилами международного транспортного сообщения. При этом должна быть обеспечена определенная прозрачность границ между странами СНГ.

Для реализации этого необходима политическая воля всех государств–участников СНГ. В последнее время проблема терроризма и безопасности на транспорте осознанна и поднята на различных уровнях органов государственной власти. В то же время в этой сфере пока еще не достигнуто перелома. Законодательство стран СНГ в данной сфере зачастую является противоречивым и требует дальнейшей унификации и гармонизации.

Данная проблема решается как в рамках СНГ, так и рамках Союзного государства Россия – Белоруссия, в ЕврАзЭС в рамках Соглашения о едином экономическом пространстве Россия – Украина – Белоруссия – Казахстан, ведутся переговоры о создании

зоны свободной торговли и снятии торговых барьеров. А основой экономической деятельности является ее эффективное транспортное обеспечение.

В связи с этим возникает задача организации совместной работы транспортных ведомств, правоохранительных органов и специальных служб государств–участников СНГ для обеспечения безопасности на всех видах международного транспорта, пресечения терроризма и преступности на транспорте, транзита запрещенных веществ и материалов, упрощения, с одной стороны, и повышения эффективности, с другой стороны таможенных и пограничных контрольных процедур, для унификации транспортного законодательства государств–участников СНГ.

Итак как вы видите, предстоит большая и кропотливая работа по согласованию позиций государств–участников СНГ, но важность стоящих перед нами проблем в области обеспечения безопасности на транспорте требует их оперативного и комплексного решения.

Уважаемые участники конференции! 24 декабря 2002 г. Правительство Российской Федерации утвердило национальный план России по реализации Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2003–2004 гг., принятой СГП СНГ 7 октября 2002 г. Этим планом, в частности, предусматривается подготовить и внести на рассмотрение Совета глав государств и Совета глав правительств стран СНГ ряд проектов международных договоров о борьбе с контрабандой; о сотрудничестве в сфере борьбы с незаконным оборотом оружия; о возврате, приеме и транзите лиц, незаконно находящихся на территориях государств–участников СНГ и т.д.

Поэтому принятая СГП СНГ Декларация по вопросам обеспечения безопасности на транспорте в государствах–участниках СНГ логично впишется в Межгосударственную программу совместных мер по борьбе с преступностью в странах СНГ.

Уверен, что Рекомендации, принятые настоящей конференцией в адрес международных организаций и профильных ведомств, занимающихся вопросами обеспечения безопасности на транспорте, будут способствовать активизации и объединению наших общих усилий в решении этого важного вопроса.

Никола Даниэль Кангеми,
член специальной группы
по борьбе с терроризмом
при Правовом Департаменте
Совета Европы

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТА ЕВРОПЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ТЕРРОРИЗМУ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТРАНСПОРТЕ[1]

Реакция Совета Европы (СЕ) на террористические атаки в США была незамедлительной и основывалась на трех принципах, а именно: усилении правового воздействия на терроризм, защите фундаментальных ценностей и выявлении причин терроризма.

Выявление причин терроризма и инвестиции в демократическую систему для создания более сплоченного общества представляют собой долговременную акцию, нацеленную на ослабление питающих терроризм факторов через комплексные проекты (в таких областях, как образование, молодежная среда, преподавание истории, защита несовершеннолетних, средства массовой информации, а также борьба против расизма, нетерпимости и социального неравенства), стимулирующие межкультурный и межрелигиозный диалог.

Защита фундаментальных ценностей является фактически исторической *raison d'etre* Совета Европы. Памятуя об этом принципе, Комитет Министров 11 июля 2002 г. принял *Директивы по правам человека и борьбе против терроризма.* Борьба против терроризма во всех его формах, стала обязанностью для государств-членов. При этом не должны игнорироваться требования демократии, прав человека и принципа верховенства закона. Если необходимо принять особые, даже умаляющие права меры, то они должны быть разумными и пропорциональными, также необходимо соблюдать баланс между обязанностью по обеспечению защиты от террористических актов и обязанностью по защите прав человека. Эти Директивы представляют собой первый правовой текст на данную тему; 17 принципов – ограничения, которые накладывают на себя государства-члены в своих усилиях по борьбе с терроризмом, и которые берут начало из международных документов и правовых прецедентов Европейского Суда по правам человека. Например, запрещение произвола, уважение права на жизнь; полное запрещение пыток и негуманного или унижающего обращения; запрет на обратную силу уголовного закона, право на справедливое судебное разбирательство; отказ в экстрадиции лица в страну, где оно рискует быть приговоренным к смертной казни.

Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) постоянно проявляет определенный интерес к вопросу авиационной безопасности, в частности в отношении актов терроризма. Наглядной демонстрацией этого является ряд рекомендаций и резолюций, принятых в конце 80-х годов: Рекомендация 1010 (1985 г.), Резолюция 879 (1987 г.) и Рекомендация 1099 (1989 г.) по авиационной безопасности. Сразу же после трагических событий 2001 г. Ассамблея возобновила свою работу по этому вопросу и 23 января 2002 года приняла новую Рекомендацию 1540 (2002 г.) по воздушному транспорту и терроризму «Как усилить безопасность?»

Эта Рекомендация, разработанная с учетом данных, поступающих от других компетентных органов (Евросоюза, Европейской Конференции по гражданской авиации, Евроконтроля и Международной Федерации пилотов воздушных линий (IFALPA), признает многолетнюю работу по противодействию воздушному терроризму, проводимую Европейской Конференцией по гражданской авиации (ECAC), и приглашает к тес-

[1] Перевод с английского Ананьева В.А., 2004

ному сотрудничеству, установленному со времени событий 11 сентября между ЕСАС и Европейским Союзом, последующая нормотворческая деятельность которого в значительной степени основываются на мерах авиационной безопасности ЕСАС (АвСек). Цель данной рекомендации состоит в том, чтобы поддержать принятие этих новых стандартов и руководящих принципов по безопасности на суше и в воздухе во всех государствах–членах СЕ, а также способствовать их всемирному распространению через Международную организацию гражданской авиации (ICAO).

Рекомендация обращает внимание на существенное влияние, которое уже оказали принятые меры на укрепление безопасности на авиационном транспорте, и призывает к быстрой разработке дополнительных средств идентификации (таких как компьютерное распознавание характеристик лица и глаз (радужной оболочки) и отпечатков руки), напоминая при этом о том, что укрепление безопасности должно постоянно сопровождаться надлежащей деятельностью по информированию общественности о достигнутом прогрессе и охране прав человека и основных свобод, и особенно права на частную жизнь, личное достоинство и неприкосновенность.

Ассамблея еще раз обращает внимание на важность следующих руководящих принципов, ставя акцент на новый требуемый уровень безопасности:

На земле:

1) «100% взаимопонимание» между регистрируемым багажом и пассажирами в целях обеспечения того, чтобы ни один багаж не следовал без сопровождения;

2) усиленный контроль безопасности пассажиров и их ручной клади, а также всех тех, кто имеет доступ в ограниченные зоны (например, к общественному питанию, дъюти-фри и предметам сервиса на борту);

3) 100%-ное экранирование регистрируемого багажа, подлежащее к применению как можно раньше, самое позднее к концу 2002 г.;

4) предполетная проверка внутреннего и внешнего состояния воздушного судна;

5) внедрение специального режима безопасности, разработанного ЕСАС для грузов, почтовых и экспресс – посылок.

В воздухе:

1) предотвращение любых попыток неуполномоченных лиц получить доступ к кабине пилотов, например, путем установления дверей, оборудованных пулезащитными и взрывозащитными ограждениями и замками, и в то же время позволяющих членам экипажа иметь проход и контролировать часть воздушного судна, а также спасаться в чрезвычайной ситуации;

2) поддержание контакта все время между землей и воздушным судном через средства голосовой связи; радиомаяк-ответчик, указывающий местонахождение воздушного судна, на базе Евроконтроля как «Европейской региональной центральной точки» для получения информации по гражданскому и военному управлению воздушными перевозками; функция нажимной тревожной кнопки при начале террористической атаки;

3) присутствие на борту, по усмотрению каждой страны, вооруженного персонала безопасности, а также международное одобрение такого присутствия посредством международных соглашений.

Переходя к другим видам **антитеррористической деятельности** в правовой области, в первую очередь следует вспомнить, что Совет Европы имеет также значительные достижения в международно-правовом сотрудничестве, в частности, в области уголовного права: около 25 конвенций и 100 рекомендаций составляют обширную сеть правовых документов, формирующих основу европейского сотрудничества против преступлений в качестве ответа на вызов новой преступности (коррупции, организованной преступности, кибер-преступности, отмывания денег, терроризма и т.д.). После 11 сентября

первым рекомендованным шагом стало принятие неотложных действий для увеличения эффективности соответствующих Европейских конвенций (о подавлении терроризма, экстрадиции, взаимной правовой помощи по уголовным делам, компенсациях жертвам преступлений, отмывании денег и кибер-преступности) путем обеспечения того, чтобы все заинтересованные страны подписали и ратифицировали их тексты и пересмотрели свои оговорки к ним.

С тех пор произошли заметные сдвиги в направлении пополнения устоявшейся правовой базы Совета Европы. Помимо протокола о внесении дополнений в Европейскую Конвенцию о подавлении терроризма, который будет обсуждаться далее подробней, другие документы, направленные на борьбу с терроризмом и организованной преступностью, стали открытыми для подписания такие как: Конвенция о кибер-преступности и дополнительный протокол к ней, Второй дополнительный протокол к Европейской Конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам.

Уже 8 ноября 2001 г. Комитет Министров создал Комплексную группу по международной деятельности против терроризма (GMT), которой были поставлены две задачи:

1) пересмотреть действие и изучить возможность усовершенствования, Европейской Конвенции о подавлении терроризма;

2) сообщить в Комитет Министров о деятельности, которую Совет Европы может с пользой осуществлять в области борьбы против терроризма с учетом работы, проведенной в других международных органах.

Вышеуказанная группа (GMT) завершила обновление Европейской Конвенции о подавлении терроризма 1977 г. разработкой Протокола о внесении поправок. Эта Конвенция выступает за «деполитизацию» определенных преступлений и правонарушений в целях экстрадиции. Протокол, содержащий поправки (ETS 190), выработанный Комплексной группой по международной деятельности против терроризма, был принят Комитетом Министров в феврале 2003 г. и открыт для подписания 15 мая 2003 г. В связи с этим 30 государств подписали данный Протокол о поправках; к настоящему времени он уже подписан 36 странами и ратифицирован двумя государствами (Норвегией и Болгарией). Протокол вступит в силу, когда все государства–участники Европейской Конвенции о подавлении терроризма ратифицируют его.

Протокол вводит ряд новаций для Конвенции. Прежде всего, перечень преступлений, которые никогда не рассматривались как политические или политически мотивированные, существенно расширился, и сейчас он включает все преступления, подпадающие под антитеррористические конвенции ООН, а также относящиеся к воздушному транспорту (Конвенция о подавлении незаконных захватов воздушных судов 1970 года; Конвенция о подавлении незаконных актов против безопасности гражданской авиации 1971 года; Международная Конвенция против захвата заложников 1979 года; Монреальский Протокол о подавлении незаконных актов насилия против аэропортов, обслуживающих международную гражданскую авиацию 1988 года). Была также введена упрощенная процедура внесения поправок, что позволяет пополнять этот перечень новыми видами преступлений в будущем. Наконец, Конвенция открыта для стран-наблюдателей, и Комитет Министров вправе принимать решения о приглашении других государств, не являющихся членами, присоединиться к ней. Сейчас протокол предусматривает возможность отказа в экстрадиции правонарушителей в страны, где они рискуют быть приговоренными к смертной казни, подвергнуться пыткам или пожизненному заключению без досрочного освобождения.

Возможности отказа в экстрадиции на основании оговорок к Конвенции значительно сократились, поскольку делающее оговорку государство сможет воспользоваться оговоркой только в зависимости от конкретного дела и на основе должным образом

мотивированного решения. Более того, такой отказ будет подвергнут особой контрольной процедуре в целях обеспечения того, чтобы уголовное преследование действительно возымело место.

Вновь созданный орган (COSTER) будет отвечать за эффективное использование и действие Конвенции, включая исследование действия оговорок к ней.

Помимо этого, Комплексная группа по международной деятельности против терроризма определила **шесть приоритетных областей для дальнейших действий**, которые были утверждены Комитетом Министров в ноябре 2002 года, это:

1) специальная методика расследования;
2) защита свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием;
3) борьба против финансирования терроризма;
4) изучение концепции «апологетики терроризма»;
5) вопросы идентификации в отношении терроризма;
6) международное сотрудничество правоохранительных органов.

На 25-ой Конференции, проведенной в Софии 9 и 10 октября 2003 г., Европейские министры юстиции поддержали уже предпринимаемые приоритетные мероприятия по противодействию терроризму и призвали Комитет Министров продолжать без перерывов работу, проводимую по этим мероприятиям. Более того, Конференция предложила Комитету Министров начать новую деятельность, связанную с:

- пересмотром Европейской Конвенции о компенсации жертвам насильственных преступлений (ETS 116);
- учреждением Европейского реестра национальных и международных стандартов;
- подготовкой оценочного доклада об эффективности национальных судебных систем в их реакции на терроризм;
- рассмотрением дополнительной значимости возможной глобальной конвенции Совета Европы по терроризму.

Координация и согласованность глобальных мероприятий по противодействию терроризму и нашей организации этих мероприятий обеспечивается Комитетом экспертов по терроризму (CODEXTER), созданным Комитетом Министров на уровне заместителей в соответствии с предложением Комплексной группы по международной деятельности против терроризма (GMT). Фактически, указанный комитет (CODEXTER) занимается изучением и внесением с регулярными интервалами необходимых предложений в Комитет Министров по прогрессу в сфере внедрения предложений, содержавшихся в последнем докладе GMT, и также этот комитет будет иметь возможность предлагать новые инициативы для интенсификации усилий Совета Европы в области борьбы с терроризмом, включая превентивные меры, в то же время охраняя и расширяя права человека и основные свободы.

Комитет экспертов по терроризму (CODEXTER) проводил свое первое обычное заседание с 27 по 30 октября 2003 г**.** В этой связи, Комитет рассмотрел применение первоочередных мер Совета Европы по противодействию терроризму и Резолюцию 1 по борьбе с терроризмом, принятую на 25-ой Конференции Министров юстиции.

Говоря подробней, Комитет экспертов по терроризму:

- одобрил подготовку международных документов по защите свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием; по специальной методике расследований, делая при этом акцент, что принятие подобных документов будет способствовать эффективности борьбы с терроризмом;
- полностью поддержал ведущуюся работу, направленную на предотвращение и противодействие финансированию терроризма.

Помимо этого, комитет одобрил:

- изучение путей наилучшей защиты, поддержки и компенсации жертвам террористических актов;
- рассмотрение дополнительной значимости возможной глобальной конвенции Совета Европы по терроризму или некоторых элементов такой конвенции, ее важности как части усилий ООН; в этих целях комитет поручил провести независимое исследование в качестве основы для ее рассмотрения;
- изучение ситуации в государствах-членах с целью подготовки докладов «Апологетика терроризма» и «Подстрекательство к терроризму», а также даче соответствующих рекомендаций Комитету Министров;
- составление обзоров по странам относительно их способности противодействовать терроризму.

Следующее заседание Комитета намечено на 29 марта – 1 апреля 2004 г. В этой связи, Комитет экспертов по терроризму (CODEXTER) проанализирует проект независимого научного исследования относительно исполнимости и дополнительной значимости глобальной конвенции Совета Европы по терроризму, с тем чтобы направить свои предложения в Комитет Министров. Он также обсудит развитие в других приоритетных областях антитеррористической деятельности Совета Европы, (таких как: защита свидетелей, специальная методика расследований, защита и компенсация жертвам, «апологетика терроризма», «подстрекательство к терроризму» и т.д.).

Наконец, следует отметить, что с 1989 г. Совет Европы учредил ряд специальных ***программ правового сотрудничества***, которые открыты для всех стран–членов ЕС и заявителей. Эти программы затрагивают все правовые области, связанные с межправительственной деятельностью, включая и борьбу с терроризмом, они задействованы как составляющие элементы межправительственных мероприятий для обеспечения согласованности и единства целей.

Эти программы разработаны для того, чтобы содействовать заинтересованным странам в продолжении своих институциональных, законодательных и административных преобразований. Они в основном включают работу с правительственными органами по подготовке и внедрению правовых и оперативных мероприятий, адаптированных к специфическим запросам и особенностям страны и согласующихся с основными европейскими принципами и стандартами; при этом реформы осуществляются, принимая во внимание эти принципы, посредством подготовки и обучения всех, кто вовлечен во внедрение нового законодательства.

Мероприятия планируются с учетом правовых документов и стандартов Совета Европы и утверждаются в тесном сотрудничестве с заинтересованными странами на основе гибкого подхода и специфических параметров стран-бенефициариев. Совместная деятельность в большей степени основана на многосторонней, региональной или двусторонней информации и на обучающих семинарах, экспертных оценках, учебных и оценочных визитах. В настоящее время в ряде государств–членов СЕ ведется двусторонняя деятельность в сфере соблюдения международных антитеррористических стандартов.

В.Н. Лопатин,
первый заместитель директора
по научной работе Научно-исследовательского
института проблем укрепления законности
и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ,
заместитель руководителя Консультативной группы
высокого уровня по вопросам противодействия
терроризму и обеспечения безопасности
на транспорте РФ,
доктор юридических наук

ПРИОРИТЕТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ ТЕРРОРИЗМА НА ТРАНСПОРТЕ

Прежде чем говорить о приоритетах международного сотрудничества, я хотел бы акцентировать внимание на результативности подобного рода мероприятий. В перерыве журналисты, не сговариваясь, задают один и тот же вопрос: вот третья конференция проходит, а теракты совершаются, и какой вообще прок от подобного рода конференций и встреч? Учитывая то, что это вопрос не праздный, он требует, безусловно, пояснений и, наверное, уяснения для нас самих, почему мы каждый год собираемся (уже третий год подряд) и уровень встреч растет? Я хотел бы несколько слов посвятить в своем выступлении именно этому.

Первый итог обсуждения этой проблемы сводится к тому, что проблема от понимания и осознания на уровне экспертов, представителей науки, отдельных представителей власти и бизнеса, сегодня вышла на уровень государственного и межгосударственного понимания, на уровень Совета глав правительств стран СНГ, стран «большой восьмерки», на уровень Евросоюза и представителей транспортного департамента ООН и Контртеррористического Комитета Совета безопасности ООН. Т.е. от осознания отдельными людьми данной проблемы сегодня пришли к конкретным решениям органов государственной власти и межгосударственных структур в этой области.

При анализе законодательства и правоприменительной практики три года назад стало ясно, что в транспортной политике не выделяется антитеррористическая составляющая, а в антитеррористической деятельности не выделяется транспортное направление. Между собой они пересекались весьма слабо, хотя, по оценкам экспертов, от сорока до семидесяти процентов теракций совершается на транспорте, через транспорт, посредством транспорта. Тогда было предложено выделить в транспортной политике в качестве одного из приоритетнейших направлений – обеспечение безопасности и антитеррористическую деятельность, а в рамках антитеррористической деятельности выделить в качестве приоритета объекты транспортного комплекса. И то, что за эти годы, прошедшие после первой конференции, принято первое межправительственное соглашение о безопасности на транспорте, где заложены ряд принципов и механизмов реализации государственной политики по обеспечению безопасности и противодействию террору на объектах транспорта, может свидетельствовать о том, что сделан первый шаг в развитии этого осознания и понимания. Это решение можно считать отправной точкой в корректировке сегодняшней транспортной и антитеррористической политики и формировании на этой основе нового направления государственной политики – безопасность и антитеррор на транспорте.

Сегодня на конференции мы должны помочь сделать очередной шаг в реализации решения Совета глав правительств стран СНГ от 18 сентября 2003 г., которым было поручено КТС СНГ и Антитеррористическому центру СНГ подготовить план комплексного обеспечения безопасности и антитеррора на объектах транспортного комплекса. Мы надеемся, что после нашего обсуждения и выработки практических рекомендаций, дополнений и предложений, этот конкретизированный проект ляжет на стол руководителям транспортных министерств, антитеррористических структур и будет в этом году принят как план конкретных действий органов государственной власти стран СНГ в этой области. Т.е. трудно, медленно, но мы преодолеваем расстояние между научными рекомендациями научно-практической конференции и решениями органов государственной власти, где эти рекомендации находят отражение. Мне кажется, это хороший результат, подтверждающий актуальность нашей конференции и то, что мы находимся на верном пути.

Другим показателем результативности конференции может служить следующее. Межпарламентская ассамблея СНГ в 2003 г. наши предложения по разработке модельных законов о транспортной безопасности, о борьбе с терроризмом на транспорте включила в программу своей законопроектной работы и в 2004 г. эти законопроекты готовятся к внесению на пленарные заседания Межпарламентской ассамблеи СНГ. Аналогичные решения созрели сегодня у органов государственной власти Российской Федерации, надеемся, что эти отклики найдут отражение и по модельному законодательству и по применению его на национальном уровне и в других странах СНГ и мира.

Этот перечень можно продолжать, и если вы посмотрите рекомендации прошлой конференции, то многие из них приобрели нормативный характер и запущен механизм их дальнейшей реализации через органы государственной власти. Например, на первой конференции два года назад был сделан вывод, что для того, чтобы противостоять хорошо вооруженному, подготовленному, высокопрофессиональному противнику, которым является международный терроризм, необходимо объединять усилия не только правоохранительных органов (что, к сожалению, до сих пор, порой, не сделано еще, как на уровне межгосударственного взаимодействия, так и на уровне национальном), но и между правоохранительными и транспортными структурами, между государственным и негосударственным сектором, между властью, наукой и бизнесом. Потому, что наука имеет достижения, которых очень не хватает для предотвращения, раннего выявления теракций на объектах транспортного комплекса, но которые зачастую не востребованы. А не востребованы потому, что власть о них, зачастую, не знает и, соответственно, не делает заказ. Об этом зачастую не знают и представители бизнеса, у которых есть деньги на решение этих дорогих задач, поскольку дешевой безопасности, как известно, не бывает. Вот почему идея объединения усилий власти, науки и бизнеса по данному конкретному вопросу, родившаяся в Российской Федерации на первой аналогичной конференции, нашла воплощение в создании Консультативной группы высокого уровня по противодействию террору на транспорте.

Что сделала эта группа за полтора года существования? По ее инициативе усилиями ученых, практиков и тех, кто входит в данную группу был обобщен уникальный опыт противодействия террору, как негативный, так и позитивный, собрана уникальная статистика террора на объектах транспортного комплекса в Российской Федерации, сделан анализ международного и национального законодательства в этой области и сделаны предложения по его совершенствованию. Результат этой полуторагодовой работы – Белая книга «Терроризм и безопасность на транспорте в России» (1991 – 2002 гг.) находится у вас на руках. Это первое издание в мире, аналогов которому пока нет. Это говорит не только об уникальности данной работы, но и о том, что сделана серьезная заявка на то, чтобы от простого понимания проблемы и разговоров о ней перейти к конкретной

государственной политике по решению этой проблемы на основе совершенствования законодательства, организационных структур, а также правоприменительной практики. К сожалению, при подготовке данного доклада мы убедились в том, что зачастую отдельные представители не знают друг о друге, я уже не говорю о взаимодействии между ними. Когда мы начали заниматься анализом этой статистики из разных министерств и ведомств, то пришли к пониманию, что единой статистики по этим вопросам в России не было и нет. Каждое ведомство учитывает свое и ведет свою ведомственную статистику, зачастую мало пересекающуюся с показателями других ведомств. Вот почему мы были вынуждены дать ссылки в Белой книге по этой статистике на те источники, которые были использованы, и указать на эту проблему. Эта проблема требует государственного решения в России и межгосударственного решения, если говорить о Содружестве, в СНГ, поскольку нельзя говорить о единой государственной политике, если не знать масштабов и глубины вопроса.

Другим примером работы Группы может служить реализация ее инициативы о безвизовом проезде в рамках единой Европы для водителей. После трагических событий 11 сентября 2001 г. Россия и Европейский Союз стали оплотом антитеррористической коалиции. Они вносят весомый вклад в международную борьбу с терроризмом и в интересах обеих сторон – углублять сотрудничество, что позволит предотвратить дальнейшее взаимное ужесточение визовых требований, обосновываемое соображениями безопасности, и перейти к осуществлению согласованных мер по их смягчению. Исходя из того, что безопасность на транспорте – не самоцель, а условие дальнейшего развития и интеграции транспортной инфраструктуры и экономики в целом, Группа два года назад выступила с заявлением о введении безвизового проезда наряду с другими категориями лиц, поскольку речь, прежде всего, шла о транспорте, для водителей автомобильного транспорта, участвующих в международных перевозках по конвенции TIR, в том числе между Калининградской областью и другими регионами России.

Эти предложения в рамках реализации инициативы Путина – Проди о переходе к безвизовому режиму были переданы российской стороной Европейскому Союзу в лице греческого председателя 4 апреля 2003 г. в ходе четвертого заседания совместной российско-греческой группы по взаимодействию в период греческого председательства в Евросоюзе и были облечены в форму конкретного плана-графика. В этом графике с введением установленных четких временных рамок исполнения каждой из сформулированных целей, в том числе по нашему предложению, если речь идет об автомобильных перевозках, такой срок был установлен 1-го июля 2005 г. – введение безвизового режима взаимных поездок граждан России и стран – членов ЕС, занятых в международных грузовых и пассажирских автомобильных перевозках с полноформатным переходом на безвизовый режим взаимных поездок всех категорий граждан России и стран ЕС с 1 января 2007 г.

Хотя Европейское сообщество не сразу откликнулось на эти предложения, но на встрече в верхах 31 мая 2003 года в г. Санкт - Петербурге лидеры России и Евросоюза выразили общее понимание по поводу важности скорейшего составления своего рода «дорожной карты» поэтапного перехода к безвизовому режиму взаимных поездок России и стран ЕС. И вопрос, как известно, включен в повестку дня очередного двустороннего саммита в Риме. Мы надеемся, что обсуждение данного вопроса, где роль группы и роль нашей конференции была только в том, что мы эту проблему осознали, поняли и предложили механизм решения в части транспортных перевозок, закончится конструктивным решением. Мы признательны органам государственной власти, что они учли и эту позицию тоже. Наверное, вот в выявлении и обсуждении такого рода проблем, которые сегодня есть в международном сотрудничестве при обеспечении безопасности и развитии сотрудничества между Россией и другими странами СНГ, мне ка-

жется, и кроется актуальность и значимость наших встреч. Помогать власти выявить проблемы, осознать их и найти пути решения. Для того, чтобы наши рекомендации легли в основу совершенствования дальнейшей работы как государственных, так и негосударственных структур, организации взаимодействия между ними важно при этом реализовать принцип совместной работы – не вместо, а вместе.

Именно такой подход предусмотрен при организации работы на нашей конференции, в том числе на секциях. Первую секцию специально возглавляет председатель подкомитета по транспортной безопасности Комитета Госдумы по безопасности и с ним будет участвовать весь подкомитет по транспортной безопасности, который создан впервые в парламенте России, с тем, чтобы за два дня работы на конференции осознать все основные проблемы законодательного регулирования и сделать это программой законодательной работы Комитета и Государственной Думы в целом. Это конкретный механизм эффективного взаимодействия, когда сокращается путь от вопросов, которые есть у правообладателей на местах до законодательных норм, которые могут ввести в действие органы законодательной власти. В рамках второй секции правоохранительных органов и взаимодействия между ними мы надеемся, что сможем прийти не только к лучшему пониманию проблем, которые есть в этом взаимодействии, но наметить пути и способы решения этих проблем, с тем, чтобы эти рекомендации легли в основу совершенствования межгосударственного сотрудничества в том числе, и внутринационального сотрудничества. В рамках третьей секции по научно-техническим проблемам надеемся, что достижения науки и техники станут достоянием гласности и известными для представителей власти и бизнеса, чтобы они проявили соответствующий интерес, сделали соответствующие заказы, если хотите, на эти разработки и вовлекли их в реализацию в рамках антитеррористической политики на объектах транспортного комплекса.

В то же самое время, по всей видимости, следует признать, что сделать предстоит гораздо больше, чем сделано. Из множества проблем, которые требуют нашего обсуждения и участия, я хотел бы остановиться на нескольких из них, являющихся, на наш взгляд, приоритетными в этой области.

Мы прошли этап осознания, понимания проблемы необходимости ведения с участием общественных и бизнес-структур конкретной государственной политики по обеспечению безопасности и антитеррора на транспорте. Этот первый этап можно считать законченным. Сегодня, пожалуй, нет сомневающихся в выделении этого направления. Но в то же самое время, сопоставляя нормы международного права, участниками которых выступают, в том числе Россия и другие страны СНГ, и нормы национального законодательства, следует признать, что оформление понимания и осознания данной проблемы в конкретную нормативную форму в виде стратегии, которая бы носила обязательный характер для государственных структур, как транспортного комплекса, так и правоохранительного блока, такого документа нет. Вот почему, по всей видимости, задача сегодняшней конференции, это заложено в проекте решения, – подвигнуть органы государственной власти, где мы можем принять участие, к формированию и принятию такой стратегии антитеррористической деятельности на объектах транспортного комплекса с учетом специфики транспорта в целом и его видов от метрополитена до авиации. Такой стратегии сегодня нет и формирование ее – это задача 2004 г. Это будет конкретный ответ на резолюцию Совета Безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 г. (я напомню, что там речь шла именно о стратегии антитеррористической деятельности). Но вести вообще политику антитеррора, не конкретизируя применительно к объектам, как мы это пытаемся делать по объектам транспортного комплекса, наверное, было бы неправильно, поскольку здесь есть весьма существенная специфика, о чем уже шла речь в докладах и на прошлой и на этой конференции. Вот почему эта задача, как мне кажется, требует объединения усилий и на межгосударственном уровне

внутри СНГ и с учетом тех решений и достижений, которые сделаны в рамках Европейского сообщества и Совета Европы.

Наряду с выработкой и оформлением стратегии антитеррора на транспорте необходимы конкретизация и корректировка принципов и создание механизмов ее реализации, как на национальном, так и на международном уровнях, где одним из условий успеха является переход от обороны к наступлению. Об этом очень хорошо еще столетие назад в одной из своих работ сказал известный русский классик, генерал-лейтенант Генерального штаба России Снесарев Андрей Евгеньевич: «Раз существенной целью государства является его самозащита от внешних врагов, то таковая самозащита должна быть реальной, а не правомерной только. Реальную же самозащиту нельзя мыслить без наступления и без активных мероприятий. Ждать у моря погоды, когда противник соберет свои силы и двинет на нас грозной массой и тогда только осуществлять и чувствовать себя вправе воевать - это означает грубо раболепствовать перед молохом права, не более…».

В июле 2002 г. Комитет министров Совета Европы утвердил «Руководящие принципы в отношении прав человека и борьбы с терроризмом», о которых частично шла речь в выступлении представителя Совета Европы на нашей конференции, где поставлена очень правильная задача: определить баланс между обязательством по обеспечению защиты от террористических актов и обязательством по обеспечению защиты прав человека. В данных руководящих принципах подтверждены **ограничения** на основе международных актов и практики Европейского суда по правам человека, которые государства будут в любом случае учитывать в своих усилиях по борьбе с терроризмом: запрещение произвольного обращения, запрещение законодательства, имеющего обратную силу, право на справедливое судебное разбирательство и отказ в выдаче лиц странам, где они могут быть осуждены на смертную казнь.

Но если мы говорим о международном терроризме как о главной угрозе стабильности и безопасности, если мы видим сегодня тот опыт Америки, который она применяет по отношению к обеспечению безопасности граждан, общества и государства, то, наверное, сидеть на двух стульях у нас никак не получится. И достижение этого самого баланса, определение его с учетом сегодняшней ситуации - это задача общая, задача и государства и общества. Мне кажется, что это один из серьезнейших приоритетов международного сотрудничества, где мы могли бы, в том числе на нашей конференции, не только поставить данную проблему, но и попытаться отыскать в ходе работы конференции пути и способы достижения данного баланса. Раболепствовать перед правом, когда люди гибнут, когда враг наступает – значит, по Снесареву, просто закрывать глаза, капитулировать.

От государства, как гаранта прав и свобод человека и гражданина, целостности общества и самого государства, сегодня ждут не капитуляции перед террором, а эффективных и наступательных действий против террористов. Стратегия должна быть наступательной и конкретизирована в конкретных правовых решениях.

Безусловно, речь не идет о том, о чем говорят журналисты: давайте сейчас каждого гражданина, ступающего на перрон, будем обыскивать, как они говорят, с собакой, и этим закончится наша наступательная стратегия борьбы с терроризмом и противодействия ему на объектах транспортного комплекса. Безусловно – нет. Это грубое, вульгарное понимание, которое, надеюсь, не будет реализовано в действиях наших правоохранительных структур. Наступательность предполагает корректировку, и весьма существенную, законодательной базы, в т.ч. и норм и принципов международного права, которые давно уже не соответствуют сегодняшней ситуации, отдельные из них устарели, принятые по транспортному комплексу в 1960–70-х гг. Ситуация давно изменилась. Появились абсолютно новые угрозы в этой части и, как мне кажется, понимание и осозна-

ние этого позволит нам сообща скорректировать как нормы и принципы международного права в целях противодействия общему врагу, международному терроризму, так и нормы национального законодательства, что послужит хорошей основой для наступательной стратегии противодействия террору на транспорте, как в странах СНГ, так и в России. Я хотел бы всем нам и себе пожелать в этом успеха.

А.В. Майоров,
генеральный директор Российского агентства
экономической безопасности ТПП РФ

ОБЪЕКТИВНЫЕ И СУБЪЕКТИВНЫЕ ФАКТОРЫ, ПОРОЖДАЮЩИЕ УСЛОВИЯ НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ НА ТРАНСПОРТЕ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПЕРЕВОЗОК

Хочу поблагодарить организаторов за то, что мы были приглашены для того, чтобы ознакомить вас в общих чертах с той проблемой, которая на сегодняшний день существует в отношении безопасности на транспорте, с вопросами, связанными с обеспечением бизнеса. Мне бы хотелось остановиться, в первую очередь, на тех факторах, которые порождают преступность, криминализацию общества именно в сфере оказания услуг транспорта, при осуществлении и при проведении бизнеса Российской Федерации и за рубежом. На сегодняшний день, к сожалению, объективных факторов, которые способствуют развитию именно криминальной обстановки на транспорте, довольно много. Я даже могу сказать, что, по всей видимости, после нефтяного бизнеса и бизнеса, связанного с торговлей оружием, наверно, это форма бизнеса, наиболее подверженная криминализации. Почему это происходит?

Анализ, который мы провели за последние пять лет, позволяет сделать следующие выводы. Объективными факторами является то, что Россия на сегодняшний день в достаточной мере не вошла в бизнес-сообщество, чему способствует тот факт, что до сих пор Россия не входит во Всемирную Торговую Организацию, несмотря на комплекс согласований. Кроме того, существуют определенные экономические проблемы, которые не позволяют на сегодняшний день это сделать, и в результате нерешения этих проблем возникает «вакуум» в принятом и действующем законодательстве. Отдельные законы, которые бы помогли осуществить профилактику организации криминального сообщества на транспорте, просто отсутствуют. Объективными причинами такой ситуации служат, разный социально-экономический уровень стран, и в первую очередь, стран Западной Европы и России. Если мы проанализируем товарный рынок, то придем к следующим выводам: в среднем затраты в любом бизнесе, связанные с транспортными услугами, составляют от 7 до 14% стоимости самого товарного продукта, это очень большая сумма – сотни миллионов долларов. И затраты труда и транспортные затраты сопряжены с определенными таможенными процедурами, с уплатой налогов, тарифами и т.д. Тем не менее, на сегодняшний день, по отдельным группам товаров существует существенная разница по ценам. Самое близкое нам – это стоимость по энергоносителям – газ, бензин (по бензину, как вы знаете, разница между Россией и Западной Европой цена в коэффициенте – один к трем, четырем). В Западной Европе, Соединенных Штатах, семья с низким уровнем финансового обеспечения, получает в год не менее 20 тысяч долларов. В России можно представить уровень разницы.

Возьмем, допустим, рынок редкоземельных металлов. Стоимость по таким редкоземельным металлам, как алюминий, чистый алюминий, порошковая медь в среднем в России за кг составляет 5 тысяч долларов, а на рынках Западной Европы – 10 тыс. долларов за грамм. (Значит, разлет не только в разы, а в тысячи раз!). И так, где существует вот такой разлет цен экономических, по таким позициям товаров, где транспортные узлы являются мостом и коридором между перемещением таких товарных групп, там благоприятная почва возникновения различных криминальных сообществ, криминальных групп.

Кроме того, в прошлой практике укрепилось теория создания криминального бизнеса, которая в России занимает довольно серьезные позиции на транспортных артери-

ях из России в другие страны. В качестве примера можно привести различия законодательства, то, что и в Россию, и из России осуществляется поставка группы товаров при сертификации по ГОСТам до сих пор. До сегодняшнего дня не существует четко установленного законодательного документа, который бы четко мог определить, какие критерии, каким кодам соответствуют, т.е. какой ГОСТ соответствует какому критерию по коду ВЭТ. В виду этого возникают разные, даже юмористические случаи, т.е. известны даже у нас варианты, когда при отправке нефти транспортом, нефть вписывается в декларацию как органическая жидкость серого цвета, естественно не облагается налогом, химический анализ не во всех странах проводится. Вот Карелия приграничная зона, не смотря на это не существует ни одного пункта по контролю за подобной группой товаров. Следовательно, где такое наблюдается, там тут же возникают и преступные группировки, и преступные сообщества, у которых криминальный бизнес поставлен на практический путь, как их основное занятие. Кроме того, существует большая форма и контрабанды, которая, к сожалению на сегодняшний день в достаточной мере не пресекается. Как примеры, я могу вам привести самые элементарные вещи, ввиду которых Россия терпит колоссальные убытки. Многие знают о том, что почти 74–75% промышленного запаса янтаря находится в г. Калининграде. Янтарная биржа существует и в Сингапуре, и хотя никаких транспортных коридоров по попаданию янтаря нет, там находится 80% российского янтаря. Таких примеров очень много. Россия владеет 82% осетровых рыб. Европейская биржа по черной икре находится в Иране и 80–90% российской икры находится там. Казалось бы, никаких транспортных артерий нет, не зарегистрировано. Но как туда все это попадает – остается только догадываться.

В настоящее время при совершении транспортных каких-либо операций, даже появилась новая терминология, которую я услышал впервые: «мент в законе», т.е. появился бизнес, который осуществляют органы, которые должны осуществлять как раз наоборот – безопасность транспорта и на транспорте. Если проанализировать причины этого внимательно, то можно сделать один вывод, что угрозы подобного рода, вмешательство криминальных структур и либо незаконное вмешательство правоохранительных органов обусловлены тем, что существуют проблемы в законодательстве, а если законодательство нормальное, то отдельные нормы просто не выполняются, что служит основанием неправомерного вмешательства в бизнес и неправомерного вмешательства в данном случае в конкретные транспортные операции. Какой бизнес до настоящего времени, является криминальным? На сегодняшний день с наших главных магистралей, транспортных автомобильных артерий исчезли знаки, ограничивающие вес транспорта. Обратите на это внимание, в результате исчезновения этих знаков (в основном это трассы западного направления) они при эксплуатации дороги буквально через год превращаются, в колею на асфальтовой дороге. В результате бюджет терпит колоссальные убытки, связанные с восстановлением дорог, а правоохранительным органам к криминальному сообществу мы даем повод осуществить неправомерное вмешательство и задать некие вопросы: почему так, а не по другому. 10–15 лет назад на трассах устанавливались специальные весы, которые могли определить, что вы везете – перевязочные средства либо какую-то военную технику. На сегодняшний день этого нет. Документы при сегодняшней каллиграфии подделываются довольно просто и представитель милиции или таможни не обладает техническими либо другими средствами для определения подлинности этих документов и материалов. Какой-либо специальной маркировки, которая могла бы дать полную информацию, о перевозимом грузе, нет. Все это ведет к тому, что определенной защиты, на сегодняшний день, без регулирования законодательных норм и, контроля за исполнением этих законодательных норм добиться невозможно, что является источником порождения недобросовестной конкуренции, где приоритет в перевозке грузов отдают международным компаниям, а не российским.

К.Б. Алдамжаров,
ректор Академии гражданской
авиации Республики Казахстан,
доктор технических наук, профессор;
Л.А. Шин,
заведующий кафедрой «Безопасность на
воздушном транспорте Академии ГА
Республики Казахстан, доцент;
А.М. Кинеев,
начальник отдела АБ Комитета
гражданской авиации Министерства
транспорта и коммуникаций
Республики Казахстан

РАЗРАБОТКА И ВНЕДРЕНИЕ КОМПЛЕКСНОЙ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В ОТРАСЛЬ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ДЛЯ ЗАЩИТЫ ОТ АКТОВ НЕЗАКОННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА. ПРОБЛЕМЫ ПОДГОТОВКИ ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ

Авиатранспортный комплекс был и остается наиболее приоритетным объектом терроризма. Самым трагическим доказательством этого стали события 11 сентября 2001 г. Впервые в истории гражданской авиации воздушные суда захвачены и использованы в качестве оружия (бомбы) для нанесения ударов по значимым символа величия и благополучия Соединенных Штатов Америки. Эти события еще раз доказали международному сообществу, что терроризм не имеет границ. Проблема защиты авиатранспортного комплекса от актов незаконного вмешательства – глобальная межгосударственная задача.

19 – 20 февраля 2002 г. в г. Монреале Международной организацией гражданской авиации (далее – ИКАО) проведена конференция на уровне Министров с повесткой дня «План действий ИКАО по повышению авиационной безопасности. Роль государств».

В итоговом документе конференции «Ответственность государств за применение стандартов по авиационной безопасности» подчеркивается, что в интересах обеспечения более высокого уровня авиационной безопасности требуется применять Международные стандарты, правила и процедуры в отношении аэропорта и аэронавигационного обслуживания как можно с большей степенью единообразия. В связи с этим договаривающиеся государства обязаны выполнять Международные стандарты и Рекомендуемую практику ИКАО (SARPS), которые определены Приложением 17 к Конвенции о Международной организации гражданской авиации «Безопасность. Защита Международной организации гражданской авиации от актов незаконного вмешательства. Международные стандарты и Рекомендуемая практика» (7-е изд., 2002 г.). Приложение предусматривает, что должно быть сделано в государстве для обеспечения авиационной безопасности, а как это должно быть выполнено, изложено в «Руководстве по безопасности для защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» (ДОС 8973/6, 2002 г.). Для выполнения требований Международных стандартов и Рекомендуемой практики ИКАО государства обязаны разработать и принять свои нормативные правовые акты, соответствующие Международным стандартам.

В июле – августе 2002 г. Комитетом гражданской авиации Министерства транспорта и коммуникации Республики Казахстан объявлен тендер на размещение государственного заказа на разработку нормативных правовых актов, регулирующих деятель-

ность отрасли, в том числе по авиационной безопасности. Тендер выиграла Академия гражданской авиации. В соответствии с государственным заказом с 1 сентября 2002 г. Академией разработана комплексная система нормативных правовых актов по защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

К принятым ранее Законам Республики Казахстан «Об использовании воздушного пространства и деятельности гражданской авиации РК» и «О государственном регулировании гражданской авиации» разработаны следующие нормативные правовые акты:

I. Нормативные правовые акты, определяющие превентивные меры:

1) Правила авиационной безопасности РК (далее – Правила) введены в действие в июле 2003 г. В них юридически закреплены приоритеты обеспечения авиационной безопасности, определены функции и обязанности всех заинтересованных министерств и ведомств, изложены основные требования, что должно быть сделано в государстве для обеспечения авиационной безопасности;

2) в соответствии с требованиями Приложения 17 разработана национальная программа обеспечения авиационной безопасности – Инструкция-программа авиационной безопасности гражданской авиации РК (далее – Инструкция), в которой определено, как изложенные в Правилах требования должны выполняться. Инструкция введена в действие в декабре 2003 г.;

Правила сертификации услуг организации гражданской авиации по авиационной безопасности, предусматривают нормы для соответствия требованиям Международных стандартов организации гражданской авиации оказывающих услуги по обеспечению авиационной безопасности.

II. Нормативные правовые акты по сведению к минимуму последствий актов незаконного вмешательства:

1) Инструкция экипажам гражданских воздушных судов по действиям в чрезвычайных ситуациях введена в действие в июне 2003 г. Инструкция определяет основные рекомендации и действия экипажа воздушного судна и бортпроводников при попытке захвата, захвате и угрозе взрыва, порядок, технологию, контрольный перечень мест специального досмотра, очередность досмотра воздушного судна в полете, наиболее безопасные места для размещения взрывного (подозрительного) устройства на борту воздушного судна, меры безопасности, аварийные правила безопасности;

2) Правила предполетного и специального досмотра воздушных судов находятся на регистрации в Министерстве юстиции РК. Они определяют состав групп досмотра, организацию, технологию досмотра, контрольные перечни мест специального досмотра по типам воздушных судов.

Все нормативные правовые акты согласованы и парафированы с заинтересованными министерствами и ведомствами.

Приказом ректора Академии ГА в марте 1999 г. создана кафедра Авиационной безопасности, которая в сентябре 2003 г. преобразована в кафедру безопасности на воздушном транспорте.

Национальная программа Республики Казахстан определена отраслевым приказом Председателя Комитета гражданской авиации МТК РК № 40.

С 2001 г. Академия гражданской авиации в соответствии с государственным заказом приступила к подготовке студентов по специализации «Организация авиационной безопасности при перевозках воздушным транспортом». Срок обучения на очном отделении – 5 лет, на заочном отделении – 6 лет.

Для качественного обучения Академия получила лицензию на право хранения и экспонирования оружия и боеприпасов. Оборудована учебная лаборатория оружия, боеприпасов, взрывчатых и взрывных устройств. Лаборатория оснащена оружием, боепри-

пасами, имитаторами самодельных взрывных устройств, опасными предметами, запрещенными к провозу в салонах гражданских воздушных судов.

Это позволило при обучении персонала Служб авиационной безопасности аэропортов и авиакомпаний жестко придерживаться простого, но важного принципа – чтобы найти и не допустить на борт воздушного судна оружие, взрывчатые вещества, взрывные устройства и другие опасные предметы, персонал досмотра должен знать, что искать, их отличительные признаки; где искать, как они маскируются; изощренные способы проноса; методы обнаружения.

В Академии ГА оборудована лаборатория «Технические системы обеспечения безопасности», оснащенная рентгено-телевизионными установками фирм «Хайман», «Рапискан» и технической системой охранно-пожарной сигнализации.

В.В. Балясников,
академик Международной академии транспорта,
проректор Академии гражданской авиации, заведующий
кафедрой «Безопасность транспортных систем»,
доктор технических наук, профессор;
А.Р. Ин,
член корреспондент МАТ, доцент
кафедры «Безопасность транспортных систем»
Академии гражданской авиации,
кандидат технических наук

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ТРАНСПОРТНЫХ СИСТЕМ

Транспортная отрасль достаточно широко представлена многочисленными организациями и предприятиями, деятельность которых имеет большое научное и практическое значение для любого уровня решаемой задачи. Одной из таких организаций является Международная академия транспорта, главной задачей которой является координированное решение комплексных проблем развития транспорта в процессе интеграции национальных транспортных сетей на основе добровольного и равноправного сотрудничества ведущих организаций, специалистов-практиков и ученых различных стран в области транспорта.

К настоящему времени коллективными членами Международной академии транспорта являются более 150 крупных транспортных и экспедиторских компаний и ведущих транспортных вузов различных государств. Созданы отделения Академии в странах ближнего и дальнего зарубежья. Академия поддерживает прямые и тесные контакты с государственными органами управления транспортных комплексов и ведущими транспортными и экспедиторскими предприятиями и объединениями во всех странах СНГ.

4 июня 1999 г. (г. Минск) Совет глав правительств стран СНГ, рассмотрев результаты работы Академии, принял решение о придании ей статуса «Базовой организации государств–членов Экономического Союза по проблемам развития транспортного комплекса».

В настоящее время Академия проводит работы в следующих направлениях:

Разработка проектов соглашений по развитию общего транспортного пространства и общего рынка транспортных услуг СНГ.

Разработка комплекса мероприятий по повышению конкурентоспособности транспортных и экспедиционных компаний для их работы на международном рынке.

Практическая подготовка организаций для сертификации на соответствие требованиям международных стандартов ИСО.

Развитие системы подготовки кадров для работы на рынке транспортных услуг.

Разработка системы мероприятий по восстановлению технического ресурса транспортных средств, в частности программ государственного и смешанного лизинга транспортных средств.

Разработка предложений по дальнейшему развитию интермодальных коридоров на территории стран – участников СНГ.

В свою очередь при постоянном сотрудничестве Международной академии транспорта с Академией гражданской авиации открыта подготовка специалистов общетранспортного направления и создан ряд профилирующих кафедр, в том числе и кафедра «Безопасность транспортных систем».

Современный этап развития транспортных инфраструктур, динамичность транспортных средств и постоянный рост показателей объемов перевозок характеризует транспортную отрасль как одну из важных составляющих в развитии государства.

Уровень развития современных видов транспорта и их взаимосвязь обозначили необходимость разработки единых подходов к вопросам обеспечения их надежности и безопасности.

В частности, возникла необходимость создания единых систем аттестации и сертификации как самих транспортных систем, так и деятельности человека-оператора, занятого в контуре управления этими системами с максимально возможным учетом индивидуальных особенностей личностных и профессиональных характеристик человека.

Создание единых принципов обеспечения безопасности в транспортных системах необходимо осуществлять по следующим направлениям:

- обеспечение безопасности в процессе эксплуатации транспортного средства за счет выявления дополнительных ресурсов человека;
- обеспечение безопасности за счет реализации возможностей системы по защите от актов незаконного вмешательства и проведения спасательных работ в чрезвычайных ситуациях.

Кафедра «Безопасность транспортных систем» является ведущей при решении задач обеспечения безопасности по указанным направлениям. Исторически это обусловлено тем, что кафедра «Безопасность транспортных систем» возникла как логическое развитие кафедры «Безопасность полетов в гражданской авиации» и, как следствие, возможности приложения накопленного научного потенциала для решения общетранспортных задач:

- обеспечение гарантий сохранения здоровья человека в условиях производственной деятельности;
- организация безопасной среды для жизнедеятельности человека-оператора.

Главной задачей кафедры в рамках деятельности Международной академии транспорта стало:

- обеспечение подготовки специалистов в области безопасного взаимодействия в системах «человек – производственная среда», «человек – транспортная система – среда»;
- формирования у персонала знаний по оценке уровня опасности вне зависимости от рассматриваемого вида деятельности в транспортной системе;
- формирование единых подходов реализации принципов управления ресурсами человека в целях обеспечения безопасности.

Реализация этих требований позволяет завершить логистическую связь между разными видами транспорта, используя единые подходы в обеспечении безопасности.

Процесс обеспечения безопасности является сложной комплексной и многоэтапной проблемой, эффективность решения которой зависит от скоординированной и слаженной работы всех заинтересованных предприятий и организаций.

Мы считаем, что первоочередными задачами являются:

- разработка единой нормативной политики функционирования транспорта;
- создание методической базы для организации единых механизмов предупреждения неблагоприятных событий на транспорте и их расследование.

1. Устав некоммерческого партнерства «Международная академия транспорта»
2. Положение о кафедре «Безопасность транспортных систем»
3. Защита транспортных систем от актов незаконного вмешательства и проведение спасательных работ в чрезвычайных ситуациях. Материалы региональной научно-

практической конференции (СПб.: Академия гражданкой авиации. 2003).

О.В. Белый,
директор института проблем
транспорта Российской Академии Наук,
доктор технических наук, профессор;
Д.А. Скороходов,
заместитель директора по научной работе
Института проблем транспорта
Российской Академии Наук
доктор технических наук, профессор

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РАЗВИТИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ТРАНСПОРТНЫХ КОМПЛЕКСОВ

Повышение безопасности всегда было одним из основных мотивов в деятельности человека; эта проблема решалась в основном на качественном уровне.

Первые работы в области безопасности относятся к середине 70-х годов и выполнены для космонавтики и ядерной энергетики.

В настоящее время проблемы безопасности продолжают интенсивно разрабатываться для различных направлений деятельности человека, таких как: энергетика (в первую очередь – ядерная); транспорт; вооружение и военная техника; экология и др.

Результаты работ в данных областях знаний сформировались в виде первых законодательных актов по вопросам безопасности на федеральном уровне.

Эти законы определяют правовые основы по вопросам безопасности по отдельным направлениям деятельности.

В законе Российской Федерации «О безопасности» безопасность определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, в зависимости от которых, а также от разнообразия источников опасности и угроз из областей безопасности могут быть выделены актуальные направления, к одному из них относится безопасность транспорта как составная часть национальной безопасности Российской Федерации.

Дальнейшее повышение скоростей транспортных средств, резкое увеличение их количества, реализация новых принципов движения, совершенствование энергетических установок и средств обеспечения транспортировки выдвигают на повестку дня вопрос о разработке основных направлений повышения безопасности современных транспортных систем.

Интенсификация научно-технического прогресса и антропогенные воздействия делают все более актуальной проблему обеспечения безопасности сложных организационно-технических систем вообще и транспортных систем – в частности.

Вопросы безопасности ТС рассматривались и рассматриваются с ведомственных позиций, что приводит к дублированию исследований теоретических вопросов и разработки практических методов оценки безопасности транспорта. Даже в РАН представленный в 2001 году план разработки многотомного справочника по безопасности транспорта сформирован с ведомственных позиций и не несет в себе концептуальных особенностей транспортного комплекса и фактически имеет характер неразличимости с любыми сложными объектами. В то время как ТК – это сложная система, обладающая такими особенностями, значительно отличающими его от других сложных объектов, как **перемещение в пространстве** транспортных средств.

Транспортные комплексы – открытые человеко-машинные (полуэргатические) системы, представляющие собой совокупность совместно действующих, находящихся в

определенных отношениях друг с другом и образующих единство: транспортных средств (ТС), коммуникаций, транспортной инфраструктуры, трудовых ресурсов.

Целостность этой системы заключается в том, что она не сводится к простой сумме свойств, ее составляющих. Исключение одной из подсистем приводит к нарушению безопасности функционирования всей системы.

Таким образом, транспортный комплекс представляет собой сложную организационно-техническую систему, элементы которой находятся в сложном взаимодействии друг с другом, влияя друг на друга. Функционирование транспортного комплекса характеризуется техническими, информационными, законодательно-правовыми, экономическими и трудовыми связями.

ТК, как и другие сложные организационно-технические системы, обладает отличительными признаками, к которым относятся:

иерархическая структура, включающая большое число взаимосвязанных элементов (подсистем):

наличие общей цели функционирования системы, которой подчинены конкретные задачи функционирования отдельных подсистем;

наличие интенсивных потоков информации;

функционирование в условиях воздействия случайных факторов, в том числе факторов внешней среды;

уязвимость при воздействии случайных факторов;

наличие черт самоорганизации, т.е. способность приходить к новому устойчивому состоянию вследствие изменения своих свойств.

ТК присущи свойства, главным из которых является феномен сложности. Это явление заключается в том, что увеличение числа детерминированных объектов в системе или (и) числа степеней свободы, а также наличие памяти приводят к образованию стохастической системы, или мегасистемы со стохастическим поведением, одном из фундаментальных свойств которых – уникальность. Любая мегасистема не имеет полных аналогов поведения.

Мегасистемам присущи свойства, характерные для объектов этого класса, а именно:

- слабопредсказуемость: никакое сколь угодно подробное знание каждого из элементов мегасистемы, сколь угодно подробное и точное знание поведения ее в прошлом не позволяют точно предсказать состояние ее в будущем;
- целенаправленность: любая мегасистема в определенных пределах в состоянии управлять своей энтропией при случайном воздействии и (или) способна функционировать, преследуя определенные цели;
- самоорганизация: рынок, в котором действует ТК, обеспечивает управление за счет обратных связей, возникающих между составляющими его элементами.

Опыт эксплуатации ТК показывает, что учесть все факторы, отрицательно влияющие на безопасность систем, и исключить их неблагоприятные воздействия на человека и природу не удается из-за случайной, объективной природы этих факторов. Даже выполнив все технические, организационные и другие мероприятия, нельзя утверждать, что будет исключен риск перехода системы в опасное состояние. Риск – неотъемлемое свойство любой сложной системы, и абсолютная безопасность такой системы не может быть достигнута.

В таком случае необходимо четко различать желаемый идеал (абсолютную безопасность), техническую возможность и экономическую целесообразность допустимого (реально достижимого сегодня) уровня безопасности. Поэтому необходимо говорить о разумно допустимом уровне опасности (риске), достижение которого часто требует непростых технических решений и существенных экономических затрат.

В настоящее время у специалистов, занимающихся вопросами безопасности транспорта, нет единого мнения относительно определения понятия «безопасности» и других понятий, которыми они оперируют при анализе вопросов, связанных с проблемами безопасности.

С гносеологической точки зрения понятие – есть обобщение объекта (предмета, свойства, отношения) со стороны какого-либо его специфического (присущего только данному объекту) признака.

Выделение признака объекта требует создания модели, которая позволит описывать объект с какой-либо определенной стороны.

Выбор существенного признака при определении понятия характеризуется особенностями тех функциональных задач, которые предстоит решать на практике при обеспечении безопасности транспорта. Весомость и значимость функциональных задач (ФЗ), решаемых ТК, определяются в каждой складывающейся эксплуатационной ситуации.

Учитывая, что транспортные системы являются, как правило, многофункциональными объектами с многовариантным обеспечением функциональных задач, при определении понятия будут изменяться и существенный признак, его гносеологические предпосылки. Поэтому определение понятия «безопасность» должно отвечать уровню технического развития составляющих транспортного комплекса и задачам, которые ими решаются.

Гносеология при введении понятия выдвигает требование теоретико-познавательной оптимальности, согласно которому из всех типов определений выбирается наиболее простое с познавательной точки зрения, но удовлетворяющее поставленной задаче (эффективно или неэффективно).

Эффективное определение указывает способ построения или распознавания определенных объектов, а неэффективное определение – не указывает.

Поиск эффективных определений позволяет с их помощью более точно судить об истинности суждений.

Описывая безопасность как функцию системы, исследователи раскрывают содержание безопасности как цель, стратегию (способ) и условия ее обеспечения. Такая точка зрения вооружает теорию безопасности ценностно-целевой установкой, постулирует потребность транспорта в безопасном функционировании.

Основа для разработки всей системы понятий, связанных с безопасностью транспорта, – перечень функций и объем их выполнения, причем совокупность функций может рассматриваться как главная цель.

Основной целью транспортного комплекса является перевозка пассажиров и грузов с минимально возможными материальными, энергетическими и временными затратами по заданному маршруту, в соответствии с установленным графиком движения без допустимого изменения их состояния, состояния технических средств транспортной системы, обслуживающего персонала, окружающей среды и населения, находящегося в зоне влияния перевозочного процесса.

Понятие «перевозка» включает в себя все операции от приема объектов транспортировки в пункте отправления до выгрузки их в пункте назначения.

Под недопустимым изменением состояния следует понимать нанесение ущерба различной степени тяжести здоровью участников движения (пассажирам, обслуживающему персоналу, посторонним людям), окружающей среде, сохранности объектов перемещения (по количеству и качеству), а также повреждение или уничтожение технических средств транспортной системы, транспортной инфраструктуры и другого имущества посредством факторов, вызывающих те или другие аварийные ситуации, к которым относятся:

неблагоприятные воздействия окружающей среды;

выход из строя оборудования ТС и вспомогательных средств обеспечения транспортировки;

неправильные действия персонала ТС и управляющего персонала транспортных предприятий;

воздействие грузов, функциональных систем и устройств;

неудовлетворительные динамические свойства ТС.

В связи с этим под **безопасностью транспортного комплекса** будем понимать динамически устойчивое состояние по обеспечению перевозки объектов транспортировки с минимально возможными материальными, энергетическими и временными затратами по заданному маршруту, в соответствии с установленным графиком движения без допустимого изменения их состояния, состояния технических средств транспортного комплекса, обслуживающего персонала, окружающей среды и населения, находящегося в зоне влияния перевозочного процесса.

Для выработки концепции безопасности транспорта как целостной системы знания – завершенной формы научно-практической деятельности необходимо определение ее идеологических оснований, т.е. системы взглядов, в которых оценивалось бы отношение людей к опасности и формировались критерии, показатели и параметры требуемого уровня безопасности.

Изложенные особенности ТК как сложной организационно-технической системы позволили сформулировать направления развития общей теории безопасности, характерные для ТК:

конструктивная безопасность ТС;

безопасность движения ТС;

безопасность сохранности объектов транспортировки;

безопасность управления ТК и обслуживания ТС.

Каждая из этих составляющих имеет специфические особенности и требует отдельного рассмотрения в рамках оценки безопасности ТК.

Конструктивная безопасность ТС характеризуется безопасностью корпусных конструкций, энергетической установки, систем и оборудования, систем обработки информации и управления. Повышение безопасности этих составляющих возможно при использовании систем и средств технического диагностирования и прогнозирования состояния, а также противоаварийных систем управления и систем информационной поддержки по эксплуатации оборудования ТС и борьбы за живучесть в аварийных ситуациях.

Современный уровень развития техники свидетельствует о возможности использования (по отдельности или в различных комбинациях) следующих принципиально отличных стратегий обеспечения безопасности ТК: безотказности; отказоустойчивости; безопасного поведения при отказе.

Стратегия безотказности определяется надежностью технических средств, которая характеризуется собственно безотказностью, а также долговечностью и сохраняемостью; состоянием окружающей среды, в частности навигационной и метеорологической обстановкой; безошибочностью действий обслуживающего персонала.

Стратегия отказоустойчивости ТК определяется способностью к предупреждению, локализации и ликвидации аварийных ситуаций, которые обеспечиваются борьбой за живучесть, а также способностью к управлению работоспособностью.

Борьба за живучесть включает: борьбу с пожарами и взрывами; борьбу за герметичность; борьбу за живучесть технических средств.

При этом необходимо иметь в виду, что характеристики надежности определяют конструктивную безопасность только в период нормального функционирования транс-

портного средства, в то время как характеристики живучести характеризуют безопасность в аварийных ситуациях. Эта составляющая безопасности транспортного комплекса определяется в основном на стадии разработки и производства ТС и его оборудования и определяется мероприятиями проектного характера, повышающими их безопасность. Теоретическая основа этой составляющей безопасности – теория надежности. Повышая надежность элементов, вводя структурную и временную избыточность, применяя взаимозаменяемость и восстанавливаемость, а также иные меры повышения надежности ТС как сложной системы, мы гарантируем ее отказоустойчивость. Однако именно для сложных систем характерным является возможность многократных комбинаций отказов элементов, приводящих к опасному состоянию ТС, поэтому при разработке ТС необходимо исследовать все множество недопустимого изменения состояний и логику их возникновения. Это позволяет принять заблаговременно меры защиты, разработать и оснастить ТС системами обеспечения безопасности.

Безопасность движения представляет собой интегральное понятие, а как объект рассмотрения является существенной составляющей в общей безопасности ТК.

Безопасность движения ТС характеризуется:

безопасностью маршрута движения;

безопасностью объекта транспортировки;

безопасностью внешних воздействий на маршруте движения (временем движения, метеорологическими условиями, состоянием пути следования, количество транспортных средств на маршруте движения и др.);

безопасностью трудовых ресурсов (персонала транспортных средств).

Маршрут движения определяется экологической безопасностью объектов транспортировки, условиями внешней обстановки и сроками доставки объектов транспортировки, а безопасность его – оснащением информационными средствами состояния коммуникаций и их качеством.

Безопасность объекта транспортировки зависит от его вида и соответственно мер, принимаемых на ТС для его защиты от несанкционированного доступа, особенно если это экологически опасный объект, и, как следствие, возможной аварийной или катастрофической ситуации.

Безопасность внешних воздействий на маршруте движения определяется внешними природными влияниями, воздействиями других ТС и их количеством на маршруте движения, которые являются случайными и могут прогнозироваться с определенной степенью вероятностьи.

Безопасность трудовых ресурсов определяется состоянием персонала ТС, компании и его знаниями по управлению ТС на маршруте движения. Она характеризуется наличием соответствующей политики по обеспечению персоналом требуемой квалификации, проведению его тренировок по предотвращению аварийных ситуаций и оснащенностью тренировочными средствами

Безопасность объектов транспортировки в местах их дислокации характеризуется следующими составляющими:

противопожарной безопасностью мест дислокации объектов транспортировки;

безопасностью охраны объектов транспортировки от несанкционированного доступа;

безопасностью условий размещения объектов транспортировки.

Условия хранения определяются соответствующим размещением по условиям пожароопасности. Потери от них могут быть в определенных условиях не только значительными, но и катастрофическими, особенно в случае возникновения пожара. Поэтому размещение объектов транспортировки требует высокой квалификации обслуживающего персонала и применения систем информационной поддержки, в значительной степе-

ни упрощающих данную задачу и позволяющих снизить квалификацию персонала. Взрывопожаробезопасность помещений – наиболее сложная составляющая безопасности транспортируемых объектов и наиболее ответственная, так как она требует капитальных затрат при строительстве мест дислокации объектов транспортировки (вокзалов или складов).

Организация охраны транспортируемых объектов требует применения соответствующих систем охранной сигнализации, совмещаемых с системами пожарной сигнализации, а также специальных мер по защите от террористических действий.

Безопасность условий размещения объектов перемещения определяют сохранность груза в месте его хранения или перевалки и комфортные условия для пассажиров в ожидании ТС.

Безопасность управления транспортными средствами ТК определяется:

безопасностью организационной структурой управления;

безопасностью технических средств, обеспечивающих ТО;

безопасностью технических средств, обеспечивающих управление ТК;

безопасностью персонала.

Организационная структура управления обеспечивает высокую оперативность, надежность и полноту контроля за ходом транспортировки; четкую работу всех подразделений в бесперебойном транспортном процессе и их правильную соподчиненность. В связи с ростом сложности транспортного процесса существующая структура управления на транспорте не обеспечивает получения и переработки полной, достоверной информации о действительном состоянии транспорта на местах. Использование современных компьютерных технологий позволяет разрабатывать решения оперативных задач по обеспечению безопасности движения и передавать персоналу ТС.

Организационная структура ТО обеспечивает работу подразделений по сервисному обслуживанию ТС в местах выгрузки-загрузки груза или пассажиров и по аварийному ремонту ТС в пути следования. Надежность и оперативность работы этих подразделений обеспечивают безопасность ТС в пути следования.

Профессиональная пригодность персонала оказывает большое влияние как на полноту использования потенциальных возможностей каждого работника, так и на эффективность работы транспортных комплексов в целом.

При формировании концепции безопасности необходимо решить вопрос о критериях, показателях и параметрах соответствия реальной обстановки требованиям безопасности, о том, где, как, какими силами и средствами выявлять угрозы безопасности и организовывать деятельность по их предупреждению и локализации.

Показатель и критерий широко используются в научном и техническом обиходе, однако рассматриваемые понятия однозначно не определены, что допускает возможность их произвольного толкования. Эти понятия иногда не различают или применяют один взамен другого.

Поэтому необходимо в первую очередь определить следующие основные научные и научно-организационные аспекты главных направлений безопасности транспортных комплексов:

методологические:

определение области исследования, уточнение состава элементов транспортной системы, их взаимодействия;

выработка основных понятий, определений и концептуальных положений по обеспечению безопасности, используемых в исследовании;

разработка методов моделирования развития аварийных ситуаций;

разработка методов оценки и определения количественных показателей безопасности;

установление номенклатуры факторов, инициирующих аварийную ситуацию;

анализ аварийности и методов расследования аварий;

нормативные:

разработка критериев и системы количественных показателей уровня безопасности в конкретных условиях;

выявление и анализ принятых на практике количественных показателей влияния различных факторов на аварийность;

организационные:

разработка системы обеспечения живучести и борьбы за живучесть элементов транспортной системы;

разработка принципов организации и технического оснащения поисково-спасательной службы и т.д.;

разработка методов обучения и тренировки экипажей, а также персонала береговых служб обеспечению безопасности;

Выполнение исследований в представленных направлениях позволят разработать научно-обоснованную для всех видов транспорта нормативную базу транспортного комплекса, включающую:

нормы проектирования систем ТК по критериям безопасности;

нормативную базу регулирования безопасности риска на различных стадиях функционирования ТК;

системы надзора, экспертизы и декларирования.

Как известно, исторически сложившаяся практика анализа аварий и катастроф носит ведомственный характер, поскольку международные обязательства бывшего СССР по безопасности транспорта были делегированы соответствующим отраслям, которые в свою очередь разрабатывали нормативные акты, определяющие номенклатуру и правила безопасной эксплуатации транспортных средств, классификацию, методологию расследования и анализа аварийных происшествий, ответственность виновных и т.д. Это же подтверждается принятыми в настоящее время показателями уровня безопасности, которые не позволяют разрабатывать достаточно обоснованные прогнозы по безопасности на транспорте, оценивать эффективность конкретных мероприятий по обеспечению безопасности, рациональным образом распределять ресурсы, выделенные на повышение безопасности.

Разработка нормативной базы транспортных комплексов в свою очередь позволит реализовать задачу создания независимого центра по анализу аварий и катастроф на транспорте, что является актуальной практической проблемой в существующих условиях и создание систем управления безопасностью (СУБ) транспорта, которая позволит:

разработать политику транспортной компании в области безопасности и защиты окружающей среды;

обеспечить ответственность и полномочия транспортной компании;

обеспечить наличие лица, ответственного за управление безопасностью ТК;

определить ответственность и полномочия руководителя ТС по управлению безопасностью;

обеспечить ресурсами и персоналом ТС транспортной компании;

обеспечить разработку планов проведения тренировочных операций на ТС по предотвращению аварий;

обеспечить готовность к аварийным ситуациям;

обеспечить получение сообщений о несоответствиях, несчастных случая и опасных происшествиях, их расследование и анализ;

обеспечить своевременное техническое обслуживание и ремонт ТС и его оборудования;

обеспечить документацией все службы, относящиеся к СУБ;

обеспечить проверки, пересмотр и оценку СУБ.

Анализ работ, выполненных по вопросам безопасности и надежности в различных организациях и учреждениях, позволяет сделать следующие **выводы**:

Как правило, любому транспортному происшествию предшествует достаточно длительная фаза накапливающихся дефектов, повреждений и частичных отказов элементов ТК и (или) ошибок обслуживающего персонала (операторов), что требует разработки и внедрения в практику эксплуатации ТК средств технического диагностирования и разработки системы контроля за действиями оператора.

Накопление статистических данных по особенностям развития аварийных ситуаций и назначение научно обоснованных уставок на параметры оперативного контроля является актуальной задачей, обеспечивающей создание систем безопасности транспорта.

Человеческий фактор в период развития аварийной ситуации может играть как положительную, так и отрицательную роль (локализуя или усугубляя аварийную ситуацию). Практика показывает, что наибольшее число аварийных ситуаций возникает из-за ошибочных действий обслуживающего персонала, вероятность которых составляет 10^{-2} – 10^{-3}, т.е. человек в среднем делает ошибку на 100-1000 операций. Это определяет необходимость повышения профессиональной подготовленности операторов транспорта и внедрения автоматических систем контроля, управления и защиты на наиболее рутинных участках, а также более широкого внедрения тренажеров для подготовки персонала на всех уровнях его функционирования.

Обострение в современных условиях проблем финансовых ресурсов (в том числе на ТО и Р), нехватка мощностей ремонтных предприятий, сложности комплектования ТК подготовленным обслуживающим персоналом диктуют необходимость рассмотрения проблемы безопасности ТК на качественно новой межведомственной основе, так как эффективное решение проблемы безопасности невозможно без создания соответствующего этим целям методологического обеспечения.

Первоочередными задачами концепции безопасности: разработка расчетных методов определения показателей безопасности при проектировании, создании и эксплуатации транспортной системы, а также методов оценки (измерения) реально достигнутого уровня безопасности, при этом недопустима подмена понятий безопасности понятиями живучести и надежности, так как они являются составляющими безопасности ТК.

А.В. Мишуев,
руководитель Службы взрывобезопасности
г. Москвы, председатель научно-экспертного
совета при Правительстве Москвы
по безопасности и защите населения,
руководитель НТЦ «Взрывоустойчивость»,
академик РАЕН, доктор технических наук,
профессор

РАЗРАБОТКА НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО МИНИМИЗАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ОТ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ВЗРЫВОВ НА ТРАНСПОРТНЫХ ОБЪЕКТАХ

Кроме использования террористами ВВ типа тротила следует ожидать применения ими баллонов с ацетиленом и пропаном. Наиболее серьезные последствия будут наблюдаться, если взрывам будут подвергнуты тоннели в метро, автотранспортные тоннели типа Лефортовского и ж.д. типа Северомуйской.

Основной научно-технической задачей по антитеррору является решение двух проблем, органически связанных друг с другом:

1. Разработка усовершенствованной методики расчета поражающего действия взрыва ВВ и ацетилено-воздушной (пропано-воздушной) смеси. Прогнозирование последствий.
2. Разработка научно-технических мероприятий по минимизации последствий от террористических взрывов.

1. **Разработка усовершенствованной методики расчета поражающего действия взрыва ВВ и ацетилено-воздушной (пропано-воздушной) смеси. Прогнозирование последствий**

а) взрыв ВВ типа тротила.

В настоящее время получила распространение методика расчета поражающего действия взрыва ВВ типа тротила в открытом пространстве. Ее применение для расчета параметров взрыва в ограниченном пространстве (тоннелях, вагонах) и при наличии на пути ударной волны всевозможных препятствий, расширений, сужений, волногасительных устройств приводит к серьезным погрешностям. В связи с этим актуальным является разработка методики расчета, учитывающей все перечисленные факторы, что позволит объективно прогнозировать реальные последствия от взрыва ВВ различной мощности.

б) взрыв ацетилено (пропано)-воздушной смеси.

Взрыв этих смесей имеет много особенностей. Часто взрыв происходит в режиме дефлаграции, что существенно отличается от детонации. Прежде всего важнейшей задачей является определение времени образования после разгерметизации баллонов взрывоопасной смеси взрывоопасной смеси в процессе диффузии (смешения) газов с воздухом. Параметры взрывной волны зависят от множества факторов, в том числе и от тех, которые перечислены для ВВ. В настоящее время в НТЦ «Взрывоустойчивость» созданы основы для разработки «Методики расчета поражающего действия взрыва ацетилено (пропано)-воздушной смеси в окружающей среде, тоннелях и зданиях. Прогнозирование последствий».

2. **Разработка научно-технических мероприятий по минимизации последствий от террористических взрывов**

а) взрыв ВВ типа тротила.

Для минимизации последствий целесообразно провести следующие мероприятия:

определение степени взрывоустойчивости транспортных объектов;

модернизация наиболее ответственных объектов с целью повышения их взрывоустойчивости.

б) взрыв ацетилено (пропано)-воздушной смеси.

При взрыве в тоннелях основным средством воздействия является перекрытие въезда в тоннель автотранспорта при получении сигнала от газоанализаторов. Радикальным эффективным способом защиты является включение красного светофора на въезде в тоннель после получения сигнала от газоанализаторов. Их чувствительность должна быть такой, что она должны реагировать на концентрацию ацетилена (пропана) в 3 – 5 раз меньшую, чем его концентрация, соответствующая нижнему пределу взрываемости. Время достижения взрывной концентрации (4 – 9 мин.) достаточно, чтобы основной поток машин покинул взрывоопасный тоннель.

В.П. Сальников,
начальник Санкт - Петербургского
университета МВД России,
доктор юридических наук, профессор,
академик, заслуженный деятель науки РФ,
вице-президент Российского союза юристов

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ТЕРРОРИЗМА

Проблема терроризма на сегодняшний день уже давно перешла в ряд глобальных вопросов. Терроризм представляет реальную угрозу безопасности всему мировому сообществу. Сейчас в мире, по подсчетам специалистов, действует более 500 террористических организаций и групп экстремистской направленности.

За последние десять лет совершено более 6 тыс. актов терроризма, в результате которых погибли и получили ранения около 25 тыс. человек.

География терроризма расширяется: он начал распространяться по всем континентам, по территориям, которые ранее отличались внутриполитической стабильностью.

Террористическая деятельность имеет место во многих странах мира, приобретая крайне изощренный и циничный характер. Примером могут служить акты терроризма, совершенные 11 сентября 2001 г. в США, когда организованной группе террористов удалось совершить ряд террористических актов при помощи захваченных ими воздушных судов.

Возросло число актов терроризма и в России. Если в 1994 г. их было зарегистрировано 18, то в следующем году – 46, в 2000 г. их было уже 135, т.е. в три раза больше, чем пять лет назад[1]. Ярким примером проявления этого опаснейшего явления в России стали события в Москве в театральном центре на Дубровке с 26 по 28 октября 2002 г.

«Терроризм – это не только «болезнь» общества, – как справедливо заметил Г.И. Романов, – в нем видны черты закономерности его рождения и существования политической жизни»[2]. Именно насилие является неразрывным и неизбежным спутником поступательного движения государства, где один из движущих факторов включает в себя противоречие между потребностью общества и инерцией тормозящих или отживших форм жизнедеятельности социума. А это объективно приводит к формированию экстремистски настроенных кругов, желающих крайними насильственными мерами покончить с такой двойственностью. Вместе с тем большую роль в мотивации протеррористического и экстремистского поведения играет психология социума в целом и человека, в частности. Поэтому терроризм, как любое другое явление, может быть массовым и всепоглощающим, он изменчив и включает в себя множество разновидностей.

Уничтожение себе подобных пролегает кровавой нитью в истории человечества, но террор сам по себе появляется именно тогда, когда истребление политических противников, бесчинства «преступной толпы», диверсии или государственные репрессии становятся систематическими и превращаются в «норму жизни». Именно здесь террор, усиленный многократно «массовой истерией» используется в качестве метода управления социумом посредством превентивного физического устранения.

Насилие имеет в своей основе целый ряд факторов. Взять, например, природное развитие человека. Согласно теории Ч. Дарвина режим постоянного соперничества с

---

[1] *Даниленко Н.* Проблемы терроризма и других видов преступности на Северном Кавказе в переходный период // Проблемы борьбы с криминальным рынком, экономической и организованной преступностью. М., 2001. С. 114.

[2] *Романов Г.И.* Современный терроризм. Иркутск, 1998. С. 6.

окружающим миром здесь является по сути своей борьбой за выживание. Такая борьба была свойственна не только животным, но и в большей мере нашим далеким предкам. Более того, она заложена на генетическом уровне и в современных «хомо сапиенс», хотя и сильно завуалирована разумом от подсознания. Но как только современный человек попадает в ситуацию с экстремальными чертами или испытывает сильное внешнее воздействие (которым могут быть и государственные репрессии), то он начинает искать адекватные ответные меры. Тогда природа берет верх над разумом, и человек использует для борьбы открытое насилие. И не мудрено, что он выбирает в ряде случаев наиболее жестокую, но страшно эффективную форму оружия – террор.

Слово «террор» в переводе с латинского означает страх, ужас, но возникновение его как понятия, характеризующего конкретное явление, обычно связывают с Якобинской диктатурой, установленной во Франции в 1793 г.

В словаре иностранных слов «террор» определяется как политика устрашения, подавление политических противников насильственными методами.

В юридической литературе «террор» и «терроризм» понятия не тождественные.

Терроризм – это прежде всего преступление, а террор – это способ действия субъекта с применением силы, угроз, возбуждения страха.

Объективно терроризм представляет собой сложное, многомерное явление, посягающее на многие охраняемые законом блага, общественные установления различными способами, что естественно вызывает трудности в выработке его общего понятия и отличительных признаков. Наряду с правовыми он затрагивает целый ряд других проблем – психологических, исторических, технологических и т.д. Не случайно международному сообществу так и не удалось выработать общеприемлемое юридическое определение терроризма, хотя сущностное наполнение этого феномена для всех понятно. Здесь присутствует и противозаконное насилие, как правило, с применением оружия, и стремление запугать широкие слои населения, и невинные жертвы, и т.д.

Терроризм относится к числу *транснациональных преступлений*, что требует, естественно, единообразного подхода к его толкованию, и главное, к выработке международно-правовых понятий для осуществления согласованных оценок и действий по борьбе с ним.

Анализ научной литературы, международных документов и уголовного законодательства ряда стран показывает, что терроризму как деянию свойственны следующие четыре отличительных признака.

В первую очередь отличительной чертой терроризма является то, что он порождает ***общую опасность***, возникающую в результате совершения общеопасного деяния (действия, бездействия). На эту характерную особенность терроризма указывалось еще в ст. 1 проекта резолюции о терроризме на Международной конференции по унификации уголовного законодательства (Брюссель, 1930 г.).

Следующая отличительная черта терроризма – это ***публичный характер*** его исполнения. Другие преступления обычно совершаются без претензий на огласку, при информировании лишь тех лиц, в действиях которых имеется заинтересованность у виновных. Терроризм же без широкой огласки, без открытого предъявления требований не существует.

Следующим отличительным и самым важным признаком терроризма является ***преднамеренное создание обстановки страха, подавленности, напряженности***. Совершенно разные цели могут преследоваться при нападении на государственных и политических деятелей, сотрудников правоохранительных органов и «рядовых» граждан, при уничтожении или повреждении заводов, фабрик, предприятий связи, транспорта и при других аналогичных деяниях, но о терроризме можно говорить лишь тогда, когда смыслом поступка является устрашение, наведение ужаса. Это основная черта терро-

ризма, его специфика, позволяющая отделить его от смежных и очень похожих на него преступлений.

И еще одной отличительной чертой терроризма является то, что при его совершении ***общеопасное насилие*** применяется ***в отношении одних лиц*** или имущества, а ***психологическое воздействие*** в целях склонения к определенному поведению оказывается ***на других лиц***, т.е. насилие здесь влияет на принятие решения потерпевшим не непосредственно, а опосредованно – через выработку (хотя и вынужденно) волевого решения самим потерпевшим лицом (физическим или юридическим или группой лиц) вследствие созданной обстановки страха и выраженных на этом фоне стремлений террористов.

Таким образом, резюмируя существующие научные положения и международный опыт борьбы с терроризмом, представляется возможным предложить следующее определение терроризма как явления, выраженного в деянии: ***терроризм*** *– это есть совершение взрыва, поджога или иных деяний, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти деяния совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угрозы совершения указанных деяний в тех же целях.*

Г.П. Семенова,
академик Международной
академии транспорта,
кандидат экономических наук

О КООРДИНАЦИИ РАБОТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ СНГ, СОЮЗА РОССИИ И БЕЛАРУСИ, ШОС И ДРУГИХ ПО РАЗРАБОТКЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ

К настоящему времени можно уверенно констатировать тот факт, что интеграционные процессы в СНГ имеют устойчивую положительную тенденцию. Подтверждением тому является целый ряд межгосударственных документов. В частности, Соглашение о едином транспортном пространстве СНГ, Программа развития СНГ на период до 2005 года и Соглашение о едином экономическом пространстве, подписанное 18 сентября в Ялте главами государств России, Украины, Беларуси и Казахстана.

Подробные данные о развитии межгосударственной нормативно-правовой базы по развитию единой товаропроводящей сети и формированию общего рынка транспортных и экспедиторских услуг приведены в проекте Концепции согласованной транспортной политики государств–участников СНГ на период до 2010 года.

Вместе с тем следует отметить, что именно транспортный аспект интеграционных процессов отличается рядом специфических особенностей. Одной из таких особенностей является формирование гармонизированной системы комплексного обеспечения безопасности в области транспорта. В первую очередь это обусловлено тем, что интеграция транспортных систем независимых государств является одной из основных исходных предпосылок, определяющих практическую возможность сотрудничества предприятий других отраслей на основе прямой координации.

Следует отметить, что до настоящего момента конкретные мероприятия в сфере транспортного комплекса СНГ вообще и особенно мероприятия по обеспечению безопасности планировались и осуществлялись в основном с позиций отраслевого подхода. Вопросы же гармоничного формирования единой товаропроводящей сети СНГ и одной из ее основных составляющих – системы комплексного обеспечения безопасности в области транспорта, создания на этой основе равных конкурентных условий для различных видов транспорта в рамках общего рынка транспортных и экспедиторских услуг рассматривались только как перспективные. Учитывая высокую информированность присутствующих о всех деталях интеграции в сфере транспортного комплекса нет необходимости еще раз приводить конкретные данные о причинах такого положения. Можно лишь констатировать, что большинство этих причин имеет объективный характер. В частности, именно сосредоточение усилий на конкретных мероприятиях по сотрудничеству по обеспечению безопасности в рамках отдельных видов транспорта в сложившихся условиях могло бы обеспечить наибольшую результативность для экономических систем независимых государств в процессе их реформирования. Интенсивная работа созданных межгосударственных отраслевых (за исключением КТС) транспортных комитетов и советов обеспечила сохранение системности транспортного обеспечения, развития экономик независимых государств в переходный период.

Но, как показывает анализ, имеющая место автономность этих органов тормозит создание эффективного механизма выработки общих межгосударственных решений по стратегическим вопросам формирования всесторонне сбалансированной общей товаропроводящей сети. Сейчас, как показывает практика, каждый отраслевой межгосударственный орган, работающий в сфере транспортного комплекса, имеет практически

право «вето» при рассмотрении проектов межгосударственных документов. Подтверждением тому является процедура согласования Концепции согласованной транспортной политики государств–участников СНГ на период до 2010 года. Первый ее проект был изложен КТС еще в 2001 г. и получил одобрение по всем принципиальным позициям. Вот уже более двух лет идет процесс согласования, затягивание которого обусловлено только одним: каждый отраслевой орган совершенно справедливо и оправданно стремится в максимальной степени отразить в этом документе свои проблемы и пути их решения.

Этот пример не единственный, позволяющий сделать общий вывод: упорядочение механизма подготовки стратегических документов по формированию единой сбалансированной товаропроводящей сети в настоящее время является одной из основных предпосылок для успешной реализации политических решений по экономическому сотрудничеству независимых государств.

Основа такого механизма была заложена КТС еще в Бресте, когда было принято решение о создании Научно-технического совета КТС. К сожалению, до настоящего времени в силу целого ряда как объективных, так и субъективных причин его работа малорезультативна и базируется лишь на энтузиазме и личном авторитете отдельных его участников. Отсутствие даже самой минимальной поддержки этого органа со стороны членов КТС чрезвычайно затрудняет работу Научно-технического совета, особенно в плане установления нормальных постоянных рабочих контактов с исполнительными органами ЕврАзЭС, Союза России и Беларуси и другими.

Еще одной, может быть основной, причиной такого положения в сфере стратегического планирования развития транспортного комплекса является несоответствие задач, решение которых практика развития интеграционных процессов в СНГ требует от КТС, и его официально установленным полномочиям.

Координационное транспортное совещание СНГ, согласно действующему Положению, объединяет первых руководителей национальных транспортных систем. Поэтому можно было бы именно этому органу делегировать право по итоговой подготовке согласованных проектов межгосударственных документов по стратегическим вопросам согласованного развития и использования национальных транспортных и экспедиторских потенциалов, и в первую очередь по формированию единой гармонизированной системы комплексного обеспечения безопасности на транспорте. Подготовку этих вопросов можно поручить Научно-техническому совету как рабочему органу КТС, пригласить к участию в его работе не только представителей ЕврАзЭС, Союза России и Беларуси, ШОС, но и организаций, объединяющих фактических заказчиков транспортных и экспедиторских услуг, прежде всего Международного конгресса промышленников и предпринимателей в лице созданного в сентябре 2003 г. его комитета по транзиту и транспорту, других организаций, к сфере интересов которых относятся вопросы безопасности.

Такая организация работы, по нашему мнению, позволила бы существенно повысить:

обоснованность привлечения к разработке документов организаций-соисполнителей, обеспечив равные и благоприятные условия участия организаций разных стран;

согласованность принципиальных исходных предпосылок при формировании заданий организациям-соисполнителям;

оперативность рабочего согласования предлагаемых вариантов;

оперативную разработку согласованных предложений по позиционированию отдельных стратегических решений в рамках двусторонних и многосторонних межгосударственных соглашений по отдельным аспектам развития товаропроводящей сети.

Международная академия транспорта совместно с Исполкомом КТС и Научным

центром по комплексным транспортным проблемам подготовили более детализированные предложения по возможному порядку практической реализации этих инициатив. Механизм их реализации можно согласовать в рабочем порядке.

IV. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЙ НА ТРАНСПОРТЕ: ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

В.К. Быков,
член Комитета Совета Федерации РФ
по обороне и безопасности

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ НА ТРАНСПОРТЕ

Вступив в новый век, человечеству не удалось оставить терроризм в прошлом. Несущий страх, ужас, кровь и горе, он вошел в третье тысячелетие. Сегодня можно утверждать, что наиболее притягательным и уязвимым для деятельности террористов является транспортный комплекс. Об этом свидетельствуют события последних лет: взрывы на железнодорожных вокзалах городов Пятигорска, Воронежа, Армавира, террористические акты в электричках в г. Ессентуках, в метро в Москве, на трубопроводе в Подмосковье.

В связи с этим обсуждение проблемы безопасности на транспорте представляется весьма важной, так как российская транспортная система включает 87 тыс. км магистральных железных дорог, 531 тыс. км автомагистралей, 84 тыс. км внутренних водных путей, 800 тыс. км авиалиний. В ней работают 43 морских порта и более 2 тыс. речных причалов, более 4 тыс. железнодорожных станций, 756 аэропортов. Она стыкуется с транспортными системами 13 европейских и азиатских стран, имеет выходы на основные мировые морские пути.

События последних лет показали уязвимость объектов транспорта, что побудило правительства многих ведущих государств к разработке и принятию дополнительных мер по повышению безопасности.

Например, в США разработан и введен в действие закон *«Об авиационной и транспортной безопасности»*. На его реализацию правительством США уже затрачено свыше 4 млрд. долларов. В Канаде последовали примеру американцев и выделили на мероприятия по повышению авиационной безопасности 2,2 млрд. долларов, а на мероприятия по повышению безопасности на морском транспорте запланировано 172.5 млн. долларов. Во многих европейских странах введены специальные сборы, взимаемые с пассажиров, обеспечивающие дополнительное финансирование программ безопасности.

Положительные примеры имеются и в России. Так, научно-технический центр «РАТЭК» (Санкт-Петербург) разработал, изготовил (и стал их поставщиком) установки обнаружения взрывчатых веществ, которые позволяют производить их обнаружение, независимо от формы и возможных мер маскировки. В настоящее время данные установки внедрены и эффективно действуют в аэропорту «Пулково». Возможности этой аппаратуры позволяют применять их не только на воздушном, но и на железнодорожном транспорте, а также в метрополитене, что особенно актуально для российских мегаполисов.

Для России, как и для любого другого государства, устойчивая работа транспорта является одной из основных составляющих национальной безопасности. Однако, существующая в стране законодательная база, закладывающая фундамент развития безопасности на российском транспорте, не в полной мере соответствует международным требованиям и предполагает ее дальнейшее совершенствование.

В связи с этим Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности, который я представляю на конференции, поддерживает предложение Министерства транспорта Российской Федерации по осуществлению реформы системы защиты деятельности транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства. Считаем необходимым:

- с целью унификации норм, регулирующих вопросы транспортной безопасности для различных видов транспорта, ускорить разработку, прохождение и принятие федерального закона «О транспортной безопасности»;
- разработать Концепцию безопасности транспортного комплекса;
- как можно скорее, привести российской законодательство в сфере транспортной безопасности в соответствие с международными обязательствами России;
- ускорить разработку и включение в федеральную целевую программу «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)» отдельного раздела «Безопасность транспортной системы России»;
- рекомендовать Правительству Российской Федерации при разработке проекта Федерального закона *«О федеральном бюджете на 2005 г.»* учесть высказанные предложения о выделении ассигнований на программы транспортной безопасности;
- разработать и принять модельный закон стран–участниц СНГ по борьбе с терроризмом на транспорте и стремиться к его унификации.

Кроме того, необходимо разработать новые законы, внести изменения и дополнения в действующее законодательство по вопросам борьбы с терроризмом, политическим и религиозным экстремизмом. Необходимо продолжить работу по совершенствованию Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов Российской Федерации. Назрела необходимость присоединения Российской Федерации к международной *Конвенции о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников* (1989 г.), с последующей корректировкой российского законодательства, регулирующего данную сферу правоотношений.

Ю.В. Мосеев,
заместитель руководителя Департамента

авиационной безопасности
и специального обеспечения полетов ГСГА

СОБЛЮДЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ВОЗДУШНОМ ТРАНСПОРТЕ – ФУНДАМЕНТ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ СЛУЖБ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ АЭРОПОРТОВ

В последние годы стало модным проведение конференций «по борьбе с терроризмом», «по обеспечению безопасности», «по антитеррористической защищенности стратегически важных объектов» и т.д., поэтому следует учесть, что информация, выносимая на эти форумы и распространяемая СМИ, может стать достоянием общественности и преступных элементов.

На мой взгляд, конференции должны проходить с соблюдением определенных мер защиты информации. В частности, информация о превентивных мерах по защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства в соответствии со Стандартами и Рекомендуемой практикой ИКАО является конфиденциальной и должна иметь соответствующую степень защиты. Доступ к этой информации должен иметь конкретный ограниченный круг лиц и в строго определенном объеме, потому что за принимаемыми мерами кроются конкретные действия по защите здоровья и жизни людей, а эти действия представляют собой профессиональные секреты ведомств и служб, которые их обеспечивают.

В соответствии с Воздушным кодексом Российской Федерации превентивные меры по защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства в аэропортах и авиакомпаниях осуществляют службы авиационной безопасности, а государственный контроль за обеспечением превентивных мер – специально уполномоченный орган в области гражданской авиации посредством государственных инспекторов.

Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1994 г. на воздушном транспорте России создана система авиационной безопасности в соответствии со Стандартами и Рекомендуемой практикой ИКАО. Эту систему можно представить в виде трех основных блоков:

превентивные меры;

информационное обеспечение;

ответные меры.

Уполномоченный орган в области ГА и территориальные органы воздушного транспорта выполняют задачи по формированию и реализации государственной политики, государственному регулированию, управлению и контролю деятельности авиапредприятий ГА в сфере АБ. Они взаимодействуют с заинтересованными федеральными и местными органами исполнительной власти, с подразделениями ФСБ, МВД России и другими ведомствами по предупреждению и пресечению АНВ в деятельности ГА.

Во всех аэропортах России созданы и действуют комиссии по авиационной безопасности. Во всех аэропортах, авиакомпаниях и предприятиях ГА, деятельность которых связана с обеспечением мер АБ, разработаны Программы обеспечения авиационной безопасности. Во всех аэропортах и авиакомпаниях России созданы и постоянно совершенствуют свою деятельность службы АБ, насчитывающие свыше 12 тыс. сотрудников.

В аэропортах России ежегодно проводится более 300 учений по плану операции «Набат» по проверке готовности сил и средств к действиям по пресечению АНВ в деятельности ГА.

Воздушные суда оборудуются видеосистемами для наблюдения за обстановкой в пассажирских салонах и передачи этой информации в режиме реального времени в созданный в Минтрансе России ситуационный центр по урегулированию чрезвычайных ситуаций на воздушном транспорте.

Совершенствуется нормативная правовая база АБ применительно к международным нормам, правилам и процедурам, регулирующая вопросы АБ на уровне аэропортов и авиакомпаний.

Создана система подготовки специалистов по защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

Разработаны и введены в действие программы начальной подготовки и текущей учебы сотрудников САБ аэропортов и авиапредприятий (приказ ФАС России от 16 октября 1998 г. № 310). В соответствии с этим приказом все лица, работающие на территории аэропортов, изучают меры АБ.

Специалисты САБ проходят подготовку в сертифицированных учебных заведениях и учебных центрах ГА, в том числе в Государственном учебном центре «Авиационная безопасность», получившем статус Субрегионального учебного центра ИКАО, и НОУ НУЦ «АБИНТЕХ».

Учебные центры оснащены муляжами оружия, боеприпасов, взрывных и зажигательных устройств, взрывоопасных предметов, в том числе закамуфлированных под бытовую аппаратуру и детские игрушки, а также оборудованы видео- и проекционной аппаратурой, тренажерами и техническими средствами досмотра.

Как видно, система превентивных мер АБ действует. Однако на предыдущих двух конференциях, посвященных этой тематике, представители МВД России заявляли, что досмотр пассажиров в аэропортах ГА должны осуществлять сотрудники милиции, а «ученые мужи» из соответствующих НИИ заявили, что законодатели ошиблись, возложив на плечи САБ ГА всю полноту ответственности за обеспечение защиты ГА от АНВ. Такое решение было принято не скоропостижно, а после согласования со всеми министерствами и ведомствами, после творческой проработки вопроса в Правительстве РФ и Государственной Думе, так как в процессе обсуждений данного вопроса появляются препятствия юридического, финансового и законодательного характера, о которых я скажу позже.

Вместе с тем мы отчетливо представляем, что система мер АБ на воздушном транспорте не безупречна. Более того, после событий 11 сентября 2001 г. в США на научно-практической конференции по авиационной безопасности в 2002 г. было сформировано мнение, что система превентивных мер на воздушном транспорте не адекватна существующей угрозе, так как обеспечить повышение уровня АБ только организационными мерами невозможно из-за ряда объективных причин:

1) крайне низкая оснащенность аэропортов современными техническими средствами досмотра (70% досмотровой техники выработали установленные сроки эксплуатации);

2) отсутствие технических средств обнаружения взрывчатых, в том числе пластических, веществ. Такая аппаратура имеется только в некоторых аэропортах России, что срывает реализацию требований Монреальской конвенции о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 г. и обязательства оснащения аэропортов такой аппаратурой;

3) отсутствие финансирования в отрасли остановило научно- исследовательские и опытно-конструкторские работы по модернизации и созданию новых технических средств досмотра. Российская промышленность прекратила выпуск технических средств обеспечения АБ, а стоимость иностранного оборудования высокая;

4) большинство аэропортов ГА из-за сложного финансового положения не имеет возможности самостоятельно закупить дорогостоящую технику. Получить дополнительные средства внутри отрасли можно лишь за счет повышения ставок аэропортовых сборов за АБ, что неизбежно влечет повышение тарифов на билеты и, как следствие, падение платежеспособного спроса на авиаперевозки. Решение проблемы, с учетом ее значимости, возможно лишь при государственной поддержке.

Из этого следует, что эти проблемы обусловлены недостатком финансовых средств, а не в отсутствием органов внутренних дел на досмотре.

За период своей деятельности в качестве органа по сертификации авиационной безопасности Департамент провел оценку соответствия более чем 100 аэропортов сертификационным требованиям. Результаты сертификации оформлены актами. В необходимых случаях в аэропорты направлялись предписания для организации мероприятий по устранению выявленных несоответствий сертификационным требованиям и устанавливался контроль за их устранением.

В целом ГСГА Минтранса России располагает достаточными материалами, отражающими истинное положение дел о состоянии авиационной безопасности в российских аэропортах. Проблема состоит в том, что деятельность органов внутренних дел в аэропортах гражданской авиации в части взаимодействия со службами АБ противоречит воздушному законодательству. Иными словами, милиция подчас не только не помогает службам авиационной безопасности, а напротив, осложняет их деятельность.

Очевидно, что переход к современным рыночным методам хозяйствования и смена форм собственности в предприятиях ГА при одновременном ослаблении административных рычагов воздействия на хозяйствующие субъекты не нашли должного отражения в оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел на воздушном транспорте. Достаточно сложно решаются на местах вопросы взаимодействия служб АБ с органами внутренних дел на воздушном транспорте.

Без законных оснований осуществляются негласные провокационные проверки деятельности подразделений САБ в аэропортах, контрольные закладки имитаторов боеприпасов, взрывных устройств, других опасных веществ и предметов. Все это сопровождается оскорбительными выпадами, угрозами, переходящими порой до физического воздействия на несущих дежурство сотрудников службы, что наносит непоправимый вред идее взаимопонимания и сотрудничеству в деле обеспечения безопасности аэропортов России. При необходимости эта информация может быть представлена.

А теперь перейдем к анализу причин, препятствующих возложению ответственности за досмотр пассажиров на органы внутренних дел.

ГСГА Минтранса России не поддерживает предложение о законодательном закреплении обязательного участия сотрудников милиции в производстве предполетного досмотра по следующим обстоятельствам:

Во-первых: глава 17 ВК РФ предусматривает ответственность перевозчика за причинение вреда жизни или здоровью пассажира воздушного судна, за утрату, недостачу или повреждение (порчу) багажа, груза, а также вещей, находящихся при пассажире. Здесь же законодательно установлено, что воздушная перевозка пассажира включает период с момента прохождения пассажиром предполетного досмотра до момента, когда пассажир покинул аэродром.

По установившейся практике российские авиаперевозчики заключают договоры с аэропортами, в рамках которых аэропорты обязуются обеспечивать меры авиационной безопасности, в том числе предполетный досмотр. За выполнение взятых обязательств аэропорты несут всю полноту ответственности, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Включение сотрудников милиции в технологию предполетного досмотра создаст ситуацию, когда эта ответственная процедура будет осуществляться представителями двух ведомств, одно из которых не связано договорными обязательствами с авиаперевозчиками и, следовательно, не несет ответственности за причинение ущерба в случае совершения акта незаконного вмешательства по причине некачественного досмотра.

Во-вторых: участие сотрудников транспортной милиции в производстве предполетного досмотра не вписывается в рамки существующей системы обязательной сертификации юридических лиц и аттестации авиаперсонала, обеспечивающих авиационную безопасность.

В-третьих: при положительном решении вопроса об обязательном участии сотрудников милиции в производстве предполетного досмотра возникнет необходимость увеличения штатной численности линейных подразделений милиции на воздушном транспорте примерно на 2 тыс. единиц.

В соответствии со ст. 35 Федерального закона *«О милиции»* (в ред. от 31 марта 1999 г.) подразделения милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте финансируются за счет средств федерального бюджета. Маловероятно, что вопрос бюджетного финансирования указанной дополнительной численности сотрудников транспортной милиции может быть решен положительно.

В-четвертых: ранее существовавшая практика совместного производства предполетного досмотра показала, что участие сотрудников милиции на досмотре пассажиров не служит гарантией защищенности от попадания на борт воздушного судна предметов и веществ, запрещенных к перевозке в пассажирских салонах гражданских воздушных судов. Свидетельство этому – статистика вооруженных захватов и угонов воздушных судов, происшедших в 80-е и начале 90-х годов, т.е. в тот период, когда предполетный досмотр проводился с непосредственным участием сотрудников милиции.

Вместе с тем, ст. 85 Воздушного кодекса РФ предусматривает, что к проведению предполетного досмотра могут привлекаться сотрудники транспортной милиции. Очевидно, что данная редакция предполагает привлечение милиции к предполетному досмотру только по инициативе администрации аэропорта. При этом не нарушается принцип ответственности аэропорта за обеспечение авиационной безопасности в рамках договорных обязательств с эксплуатантами воздушных судов, осуществляющими полеты в данный аэропорт.

К сожалению, приходится констатировать, что данная норма закона практически не работает, так как до сих пор не удалось разработать совместный нормативный документ, устанавливающий основания, условия и механизм привлечения сотрудников транспортной милиции к производству предполетного досмотра.

Относительно проведения встречного досмотра необходимо отметить, что данная процедура не применяется в практике международной авиатранспортной системы как мера обеспечения авиационной безопасности. По нашему мнению, встречный досмотр не соответствует целям проведения предполетного досмотра, заявленного в ст. 85 Воздушного кодекса РФ, так как осуществляется после благополучного завершения полета.

Вместе с тем нынешняя редакция второго абзаца п. 2 ст. 85 Воздушного кодекса РФ предоставляет органам внутренних дел как субъекту оперативно-розыскной деятельности возможность проведения встречного досмотра. Однако такой досмотр должен осуществляться при наличии достаточных оснований и только в рамках выполнения возложенных на милицию обязанностей, предусмотренных ст. 10 Федерального закона «О милиции». Указанная статья не вменяет органам милиции обязанность по обеспечению авиационной безопасности.

В-пятых: в скором времени по Решению 33-й сессии Ассамблеи ИКАО Россия будет подвергнута проверке состояния мер авиационной безопасности на воздушном

транспорте. Этот аудит представляется весьма важным в свете оценки системы превентивных мер международными инспекторами ИКАО. Поэтому обязательное участие органов внутренних дел в обеспечении авиационной безопасности будет зафиксировано актом проверки как несоответствующее действующим Стандартам и Рекомендуемой практике ИКАО и может повлечь нежелательные для гражданской авиации России санкции на уровне международной организации, с которой Россия связана обязательствами.

Вопрос о сопровождении воздушных судов сотрудниками милиции следует рассматривать с учетом инструктивных материалов, изложенных в Руководстве по безопасности Международной организации гражданской авиации (DOC 8973/6). Этот документ указывает, что нахождение на борту воздушных судов сотрудников охраны, особенно вооруженных, нужно рассматривать, как правило, как потенциальную угрозу безопасности полета воздушного судна, на котором они находятся, поскольку это связано с возможностью использования огнестрельного оружия в полете.

Вместе с тем документ ИКАО не исключает нахождение вооруженной охраны на борту воздушного судна в полете. При этом принципиально положение, что решение об использовании сотрудников охраны на борту должно приниматься государством, которое и несет все расходы, связанные с его реализацией.

Эксплуатант может обратиться к государству с просьбой о назначении сотрудника охраны на борту при выполнении определенного рейса, если, по его мнению, это необходимо для обеспечения безопасности полета до пункта назначения. При этом эксплуатант должен представить соответствующему полномочному органу по вопросам безопасности веские и обоснованные причины. В случае положительного решения его реализация осуществляется за счет эксплуатанта.

До настоящего времени в ГСГА Минтранса России не поступало заявок от эксплуатантов на предмет организации сопровождения воздушных судов сотрудниками милиции. При поступлении таковых ГСГА Минтранса России готова поддержать такую инициативу. Однако все вопросы организации вооруженного сопровождения воздушных судов в полете, начиная от подбора кандидатов, их специальной подготовки, обеспечения специальным оружием, отработки технологии взаимодействия охранников с членами экипажей, должны решаться с учетом всех аспектов безопасности, изложенных в документах ИКАО.

Предложение об электронной передаче предприятиями гражданской авиации органам внутренних дел на транспорте сведений о пассажирах (паспортных данных) при оформлении проездных документов нами поддерживается. Вместе с тем считаем, что эта программа должна финансироваться в основном из бюджетных источников.

На наш взгляд, в качестве первоочередной задачи безопасности гражданской авиации можно было бы предложить рассмотрение проекта закона «О защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства». Этот закон должен решить основные проблемы, накопившиеся в сфере взаимодействия органов милиции с администрациями аэропортов по обеспечению безопасности и охране общественного порядка, а именно:

четко определить и разграничить сферы ответственности служб авиационной безопасности аэропортов и линейных подразделений внутренних дел на воздушном транспорте;

установить порядок их взаимодействия при возникновении реальной угрозы совершения актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации;

установить порядок предварительного уведомления руководства службы авиационной безопасности аэропорта о проведении оперативно-розыскных мероприятий в местах нахождения досмотренных пассажиров до их посадки на борт воздушного судна;

определить основания, условия и порядок привлечения, по инициативе администрации аэропорта, сотрудников транспортной милиции к проведению предполетного досмотра;

организовать эффективное взаимодействие по охране общественного порядка в аэровокзалах, на прилегающей территории и на других объектах гражданской авиации;

в целях реализации требований ИКАО установить механизм проверки при найме на работу персонала служб авиационной безопасности по оперативным учетам МВД России.

В заключение хочу сказать, что неблагополучная ситуация складывающаяся во взаимодействии САБ и милиции может пошатнуть устойчивую систему защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, если вообще не разрушит ее.

М.В. Назаркин,
заместитель начальника
Центра по исследованию проблем
милиции общественной безопасности
ВНИИ МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСА

Проблемы организации эффективного противодействия терроризму на объектах транспортного комплекса находятся в центре внимания научной общественности в течение достаточно длительного времени, по меньшей мере с конца 60-х годов XX в. – момента всплеска волны так называемого воздушного терроризма. Новый импульс к обсуждению комплекса этих проблем был дан событиями 11 сентября 2001 г. в США и серией сопоставимых по своим масштабам и общественному резонансу террористических акций на железнодорожном транспорте в Испании 11 марта 2004 г. В настоящее время в рамках специализированных научно-практических конференций обсуждаются правовые, организационные, материально-технические, информационные и иные аспекты противодействию террористической деятельности на транспорте. Однако поиск путей решения этих вопросов невозможен без предварительного уяснения:

специфики так называемого транспортного терроризма, которая в свою очередь определяется спецификой объектов преступного посягательства;

определения тенденций развития транспортного терроризма и выявления его особенностей в сравнении с иными весьма многообразными формами террористической деятельности;

особенностей правового статуса субъектов борьбы с транспортным терроризмом – в первую очередь это относится к органам внутренних дел на транспорте (ОВДТ).

Только после ответов на эти вопросы можно сформулировать четкие рекомендации по совершенствованию организации антитеррористической деятельности в рассматриваемой сфере, и в первую очередь – ее правового обеспечения.

Давая общую оценку терроризма на транспорте, следует иметь в виду, что это одна из форм так называемого технологического терроризма[1]. Под «технологическим» терроризмом обобщенно понимаются две группы преступлений террористического характера. Во-первых, это акты, совершаемые с применением новых технических средств (например, отравляющих или биологически активных веществ). Во-вторых, акции, направленные против опасных производственных объектов и объектов жизнеобеспечения (высокорисковых объектов[2]), разрушение или уничтожение которых влечет за собой тяжкие последствия, сопряженные с массовой гибелью людей. В широком смысле «технологический» терроризм – это совокупность инновационных способов совершения террористических акций: в настоящее время их исполнители берут на вооружение достижения в области электронно-вычислительной техники, современных средств уничтожения и т.д. Не случайно введение в научный оборот таких понятий, как «биологический», «химический», «информационный», «радиоэлектронный», «экологический», «техногенный» терроризм. Уже появляются предложения обсуждать проблемы так называемого космического терроризма[3]. «Технологический» терроризм как качественно новая форма террористической деятельности представляет собой своеобразный побочный продукт научно-технического прогресса и создания мощной техносферы, а транспортный комплекс в современных условиях является неотъемлемой частью последней. При этом транспорт в общей системе (классификации) высокорисковых объектов, к ко-

---

[1] Данная дефиниция к настоящему времени получала правовое закрепление в Договоре о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (Минск, 4 июня 1999 г.).

[2] К данной категории относятся объекты, характеризующиеся одновременно такими свойствами, как опасность и уязвимость с угрозой (риском) массового поражения (См.: *Топольский Н.Г., Блудчий Н.П.* Основы обеспечения интегральной безопасности высокорисковых объектов. – М., 1998. С. 11).

[3] См. *Требин М.П.* Терроризм в XX веке. Мн., 2003. С. 755-771.

торым относятся ядерно-, химически-, биологически- и иные потенциально опасные объекты и сооружения, образует самостоятельный класс. Эти его свойства обусловлены такими факторами, как: опасные способы перемещения пассажиров и грузов (плавание, полет, высокая скорость движения); массовое пребывание людей в относительно ограниченном (например, перрон железнодорожной платформы) либо полностью замкнутом пространстве (тоннель метрополитена, вагон поезда, борт воздушного судна и т.д.); внедрение достижений в сфере высоких технологий в перевозочный процесс (например, автоматизированные системы управления движением).

Данные особенности транспортного комплекса как совокупности высокорисковых объектов обусловливают необходимость разработки и соблюдения специальных технических норм их эксплуатации в целях недопущения возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера; функционирование транспортных предприятий включено в сферу действия различных правовых режимов (ЧП, военного времени и др).

Характерными особенностями «технологического» терроризма в целом являются: масштабность с точки зрения как количества жертв, так и объемов материального ущерба; сопряженность с чрезвычайными ситуациями техногенного характера; синергетичность – акция технологического терроризма может вызвать цепочку иных бедствий; мультиплицирующее деструктивное воздействие (прямое или косвенное) даже на те сферы, против которых его акции непосредственно не направлены. Все эти характеристики наглядно иллюстрируются преступлениями террористического характера, имевшими место на объектах транспорта Российской Федерации только в 2003 г.

Так, 3 сентября 2003 г. на перегоне «Подкумок – Белый Уголь» Северо-Кавказской железной дороги при следовании электропоезда № 6309 сообщением «Кисловодск-Минеральные Воды» под четвертым вагоном с головы поезда произошел взрыв радиоуправляемого взрывного устройства. Погибло 5 человек, ранено 30. Террористическая акция была осуществлена с использованием сложного по конструкции и способу приведения в действие взрывного устройства. Спустя три месяца, 5 декабря 2003 г., на перегоне «Белый Уголь – Ессентуки» Северо-Кавказской ж.д. во втором вагоне по ходу электропоезда № 6309 «Кисловодск – Минеральные Воды» произошел взрыв, в результате которого пострадало более 200 человек, 47 из которых погибло. Это самое масштабное по количеству жертв преступление террористического характера, совершенное на транспорте в России, и одно из самых крупных в мире. По числу погибших это третья акция в международной статистике терроризма на железнодорожном транспорте. По этому показателю ее превосходят только взрыв, осуществленный в августе 1980 г. на железнодорожном вокзале в г. Болонье (Италия), – 85 погибших и более 200 раненых и серия взрывов в пригородных поездах на близлежащих станциях к Мадриду (Испания) – около 200 убитых и около 1200 раненых.

Необходимо обозначить основные тенденции развития терроризма на транспорте которые уже обозначились и в ближайшие годы будут определять состояние криминальной ситуации:

1. Применение разного рода мин-ловушек, особо изощренных взрывных устройств, а также использование террористов-смертников. В рамках этой же тенденции следует обратить внимание на то, что мощность самих взрывных устройств в сравнение с предшествующим периодом за последние два-три года резко возросла[1].

[1] Для того чтобы убедиться в справедливости подобного суждения, достаточно сопоставить фабулы террористических акций на объектах транспортного комплекса Российской Федерации в 90-х годах прошлого столетия (число жертв в среднем не превышало 3–5 человек) со взрывами в электропоездах пригородного сообщения и в метрополитене в 2003 г., когда только убитые исчислялись десятками человек. Эта же тенденция прослеживается и за рубежом.

2. Развитие так называемого морского терроризма как разновидности «технологического» терроризма, которое уже происходит одновременно с расширением сферы и масштабов пиратских действий на море.

3. Применение переносных зенитных комплексов (ПЗРК) против судов гражданской авиации (к настоящему времени в мире зафиксировано несколько таких фактов, в Российской Федерации ПЗРК применялись боевиками против военных воздушных судов в Чеченской Республике).

4. Электромагнитный терроризм. Речь идет о возможности выведения из строя систем управления движением на воздушном, железнодорожном и иных видах транспорта при помощи мощных источников электромагнитного излучения. В настоящее время в ряде стран мира появились генераторы излучений, сопоставимых по интенсивности с электромагнитным импульсом ядерного взрыва и при этом обладающих более эффективным воздействием на радиоэлектронные системы, что создает реальные возможности для совершения террористических акций данной категории. Эта проблема уже сейчас активно обсуждается за рубежом в поисках ее решения.

Первые три формы транспортного терроризма уже стали реальностью, четвертая, очевидно, проявит себя в ближайшей перспективе. Как следует из изложенных фактов, особенности терроризма на транспорте как разновидности технологического терроризма предопределяют специфику правового регулирования деятельности по его предупреждению.

В настоящее время в Российской Федерации уже созданы правовые и организационные основы противодействия терроризму, эти проблемы давно находятся в сфере внимания исследователей-юристов, подготовлено немало разработок доктринального характера. Однако в спектре антитеррористического законодательства необходимо особо выделить те нормативные правовые акты и их отдельные нормы, которые целенаправленно регулируют решение проблем предупреждения акций «технологического» терроризма. Следует отметить, что предупреждение террористических акций рассматриваемой категории требует реализации большего числа норм, относящихся к различным отраслям права (конституционного, уголовного, административного, гражданского, экологического и др.), в сравнении с терроризмом вообще – в традиционном понимании рассматриваемого явления. Это связано с тем, что «технологический» терроризм в силу масштабности и тяжести последствий, особенностей избираемых целей преступных посягательств включает в орбиту своих акций интересы большого числа субъектов, в процессе преступных действий затрагиваются права граждан (физических лиц), крупных организаций и предприятий, а также административно-территориальных единиц – от небольших населенных пунктов до городских мегаполисов и целых регионов. Как следствие, в процессе проведения контртеррористических операций и мероприятий по ликвидации последствий акций «технологического» терроризма складывающиеся правоотношения характеризуются чрезвычайной сложностью и в действие вступает большое количество разнообразных правовых норм запретительного, регулятивного, специального и иного характера. Уже на этом этапе зачастую выявляются пробелы законодательства, конкуренция норм и правовые коллизии. Также необходимо иметь в виду, что частью правовой базы предупреждения «технологического» терроризма выступает действенный механизм защиты пострадавших, в частности возмещения им материального и морального ущерба, а это в свою очередь предполагает реализацию комплекса гражданских, административных и соответствующих им процессуальных установлений. Важнейшим компонентом этой базы является совокупность норм федерального, регионального и ведомственного законодательства, регулирующих функционирование системы безопасности высокорисковых объектов. И наконец, учитывая сопряженность «технологического» терроризма с чрезвычайными ситуациями техногенного характера, су-

щественный объем правового поля по его предупреждению составляет ряд нормативных правовых актов, относящихся к системе так называемого чрезвычайного законодательства, например ФКЗ «О чрезвычайном положении». Таким образом, правовая регламентация предупреждения «технологического» терроризма носит межотраслевой, комплексный характер и, как ни парадоксально, в содержательном плане она шире правовой базы противодействия терроризму в целом.

Комплекс соответствующих правовых норм может быть классифицирован как по вертикали (федеральное, региональное законодательство и акты органов местного самоуправления), так и по горизонтали (нормы, относящиеся к различным отраслям права).

Краеугольным камнем системы правового регулирования антитеррористической деятельности в Российской Федерации выступает Федеральный закон «О борьбе с терроризмом». Однако он не содержит обобщенного понятия «технологический» терроризм, хотя ряд важнейших характеристик последнего обозначен в дефиниции «террористическая акция».

Отдельный комплекс проблем нормативного обеспечения противодействия «технологическому» терроризму составляет защита высокорисковых объектов, к которым относятся объекты транспортного комплекса, от посягательств диверсионно-террористического характера. Действующая редакция Федерального закона «О борьбе с терроризмом» регулирует решение задач безопасности высокорисковых объектов в самом общем виде и не содержит специальных норм, которые были бы выделены в отдельный раздел. Кроме того, учитывая большое разнообразие высокорисковых объектов, различную степень и характер их потенциальной опасности и уязвимости, разную ведомственную принадлежность, отсутствие единых подходов к их классификации и категорированию, представляется необходимым проработать (может быть сначала только на научном уровне) вопрос о подготовке проекта Федерального закона «О высокорисковых объектов». Представляется, что этот нормативный правовой акт мог бы закрепить общие для всех категорий потенциально опасных объектов (в том числе транспортных) стандарты обеспечения их безопасности, включая различные меры защиты от возможных диверсионно-террористических акций.

Комплексное предупреждение «технологического» терроризма в целом и его проявлений на транспорте в частности, как уже отмечалось, предусматривает неукоснительное соблюдение технических норм безопасности в процессе эксплуатации потенциально опасных объектов. В связи с этим УК РФ помимо ряда составов, напрямую отнесенных к категории преступлений террористического характера (ст. 205 – 208, 211, 277, 360), содержит нормы, фактически направленные на устранение условий, способствующих акциям «технологического» терроризма на транспорте (гл.27 «Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта»). КоАП РФ включает гл. 13 «Административные правонарушения на транспорте», определяющую ряд составов административных правонарушений, пресечение которых также, по существу, является превенцией потенциальных террористических акций.

Важнейшую составную часть нормативной базы предупреждения транспортного терроризма составляет совокупность норм, определяющих статус и компетенцию органов внутренних дел на транспорте как основного субъекта борьбы с терроризмом общей компетенции.

Учитывая режимный характер транспортных объектов и особый межотраслевой режим функционирования транспортного комплекса в целом, органы внутренних дел на транспорте осуществляют правоохранительную деятельность в чрезвычайно сложном,

детально разработанном и многообразном правовом поле[1]. При возникновении экстраординарных ситуаций, вызванных в числе прочего террористическими акциями, транспортные объекты оказываются вовлеченными в сферу действия многих специальных правовых режимов, требующих особых мер в отношении управляемых объектов. Трудно переоценить роль органов внутренних дел на транспорте в обеспечении боевого и мобилизационного развертывания, организации и оперативного управления воинскими и специальными перевозками, обеспечении круглосуточного контроля и ускоренного передвижения воинских эшелонов, транспортов и других учетных единиц. Все это возлагается на подразделения спецперевозок, находящиеся в непосредственном подчинении ГУВДТиС СОБ МВД России[2]. Роль органов ОВДТ как основных субъектов правоохранительной деятельности на транспорте, а следовательно, и субъектов, обеспечивающих безопасность последнего с точки зрения возможных диверсионно-террористических посягательств, вытекает из положений ряда иных федеральных нормативных правовых актов, в первую очередь отраслевых транспортных и иных тематических законов. Так, ч. 3 ст. 23 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» от 10 января 2003 г. определяет, что «обеспечение общественного порядка на железнодорожном транспорте общего пользования и борьба с преступностью осуществляются органами внутренних дел на транспорте...». В ст. 85 ВК РФ говорится, что «предполетный досмотр пассажиров, багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, проводится в аэропорту или на воздушном судне уполномоченными лицами служб авиационной безопасности. К участию в предполетном досмотре могут привлекаться сотрудники органов внутренних дел на транспорте». Вместе с тем ни в одном из перечисленных нормативных правовых актов четко и однозначно, в прямой формулировке, не определен статус органов внутренних дел на транспорте именно как субъекта предупреждения «технологического» терроризма, да и само это понятие не используется (как, впрочем, и дефиниция высокорисковые объекты). Хотя логически комплексный анализ содержания указанных норм и положений приводит к несомненному выводу о наличии у транспортной милиции такого правового статуса.

Организационные формы деятельности ОВДТ по предупреждению террористических акций на объектах оперативного обслуживания довольно разнообразны:

участие в нормотворческом процессе. При этом ГУВДТиС МВД России и подчиненные подразделения разрабатывают предложения о внесении изменений в федеральное и ведомственное законодательство;

участие в работе антитеррористических комиссий Минтранса и других органов исполнительной власти Российской Федерации. Кроме того, по инициативе ГУВДТиС вопросы противодействия терроризму на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта неоднократно выносились для рассмотрения на заседаниях межведомственного оперативного штаба по противодействию терроризму (МОШ);

организация и проведение рабочих встреч с представителями транспортных главков министерств внутренних дел стран СНГ. Достаточно регулярно такие встречи проводятся с представителями руководства транспортной милиции Украины, Молдовы, Республики Казахстан и Кыргызской Республики. В октябре 2001 г. в Санкт-Петербурге была организована и проведена в расширенном составе рабочая встреча руководителей Главных управлений внутренних дел на транспорте МВД государств СНГ, на которой рассмотрен ход выполнения Плана мероприятий по реализации Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на период с 2000 по 2003 гг. и

[1] *Степаненко Ю.В.* Органы внутренних дел на транспорте: вопросы теории и практики. М., 2004. С. 74.

[2] См.: Положение о Главном управлении внутренних дел на транспорте и по спецперевозкам Службы общественной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное приказом МВД России от 23 ноября 2001 г. № 1030.

Программы государств-участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г.;

проведение совместно с представителями транспортных администраций плановых и внеплановых проверок состояния защищенности объектов транспортного комплекса от возможных диверсионно-террористических посягательств;

обеспечение пропускного режима на объектах транспортного комплекса;

осуществление досмотровых мероприятий[1];

организация сопровождения нарядами милиции пассажирских поездов дальнего и местного сообщения;

участие в специальных оперативно-профилактических мероприятиях[2];

участие в комплексных командно-штабных учениях[3];

формирование информационных баз, связанных с террористической проблематикой[4];

формирование системы противодействия так называемому телефонному терроризму как специфической разновидности терроризма на транспорте[5];

участие в тематических научных разработках, связанных с решением проблем противодействия терроризму на транспорте.

Важной организационной проблемой в налаживании эффективного взаимодействия ОВДТ с заинтересованными министерствами и ведомствами, в первую очередь Минтрансом России, является несовпадение совместных сфер ведения. Так, транспортная милиция в настоящее время оперативно обслуживает только объекты железнодорожного, воздушного, речного и частично морского транспорта. Автодорожные, а тем более трубопроводные сети находятся вне поля ее деятельности. В процессе оперативно-служебной деятельности ОВДТ также взаимодействуют с Госкомрыболовства России и его структурами на местах. В связи с этим, учитывая быструю интеграцию транспортного комплекса в единую систему (в организационном плане это нашло отражение в объединении Минтранса России и МПС России в единый федеральный орган исполнительной власти), назрели объективные предпосылки рассмотреть вопрос о передаче всех объектов транспортной инфраструктуры в оперативное обслуживание подразделений ОВД, объединенных в рамках одного главного управления – речь идет о возможности слияния ГУВДТиС СОБ МВД России и ГУГИБДД СОБ МВД России. Кроме того,

---

[1] В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 октября 1995 г. № 1503-р в целях пресечения каналов незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и наркотических средств в московских аэропортах проводится досмотр пассажиров, их ручной клади и багажа, прибывших из регионов межнациональных конфликтов. Данные мероприятия осуществляются в отношении авиарейсов, пребывающих в Москву из более чем 15 регионов Российской Федерации и стран «ближнего» зарубежья, в том числе из Северо-Кавказского региона.

[2] На регулярной основе ОВДТ участвуют в проведении совместно с другими правоохранительными органами, предприятиями и организациями транспорта оперативно-профилактических мероприятий «Вихрь-Антитеррор», «Арсенал», «Пассажир», «Розыск», «Нелегал», «Светофор», «Преграда» и др. В настоящее время в рамках данных оперативно-профилактических мероприятий, направленных также на повышение эффективности борьбы с международным терроризмом, недопущение проникновения в Россию боевиков, наемников, незаконных мигрантов, в зоне ответственности Северо-Кавказского, Приволжского, Юго-Восточного УВДТ и Московских УВД на железнодорожном, воздушном и водном транспорте организована работа трех эшелонов из 114 оперативных заслонов милиции.

[3] В 2003 году были проведены крупные командно-штабные учения на территории Южного, Дальневосточного и Центрального Федеральных округов, в ходе которых, в частности, отрабатывались вводные, связанные с террористическими акциями на объектах транспортного комплекса.

[4] ГУВДТиС МВД России совместно с ГУБОП СКМ МВД России осуществляется работа по созданию банка данных на лиц, склонных к совершению преступлений террористической направленности.

[5] В настоящее время проводится работа по оснащению телефонными аппаратами с АОН диспетчерских служб железнодорожного, воздушного и водного транспорта. Создается банк аудиозаписей голосов преступников.

принимая во внимание тот факт, что безопасность части объектов транспортного комплекса обеспечивается подразделениями вневедомственной охраны[1], структурно подчиненных ГУВО СОБ МВД России, необходимо рассмотреть вопрос о создании этой службы в системе ОВДТ. Принятие таких решений могло бы оптимизировать схему построения подразделений МВД России, задействованных на решение проблем безопасности транспортного комплекса[2].

Однако имеющиеся возможности механизма межведомственного взаимодействия и координации совместных усилий используются далеко не всегда эффективно. К сожалению, в настоящее время роль ОВДТ сводится исключительно к контролю за оперативной обстановкой на обслуживаемых объектах. Транспортная милиция в большинстве случаев действует без достаточной координации как с территориальными ОВД, так и с администрациями обслуживаемых предприятий. При планировании мероприятий ставка делается на собственные силы, возможности же иных правоохранительных структур в большинстве случаев не принимаются во внимание.

Существующая правовая основа антитеррористической деятельности не позволяет в должной мере урегулировать все аспекты предупреждения терроризма. Отмеченные тенденции его развития на транспорте демонстрируют отставание нормативной базы от темпов изменения криминальной ситуации в транспортном комплексе. В связи с этим насущной необходимостью представляется разработка Федерального закона «О транспортной безопасности»[3] с включением в него специального раздела, регулирующего антитеррористическую деятельность на транспорте.

В целях совершенствования правовой базы борьбы с терроризмом, имея в виду особенности этого явления на объектах транспортного комплекса, представляется необходимым:

изменить редакцию Федерального закона «О борьбе с терроризмом» путем инкорпорирования в нее понятия «технологический» терроризм и включения специального раздела о мерах по защите высокорисковых объектов от диверсионно-террористических посягательств;

проработать вопрос о подготовке проекта федерального закона «О высокорисковых объектах»;

модернизировать ВК РФ путем изменения норм, регулирующих порядок проведения предполетного досмотра, закрепив в них допуск сотрудников милиции к осуществлению данной процедуры[4];

---

[1] На конец 2003 г. из 652 объектов организаций и предприятий, находящихся в ведении Министерства транспорта Российской Федерации и включенных в согласованный с МВД России Перечень, нарядами вневедомственной охраны обеспечивалась защита 159 объектов, или 26,5% от общего количества (См. *Иванов В.Н.* Охрана объектов Минтранса России нарядами вневедомственной охраны и проблемы повышения уровня их защищенности // Обеспечение безопасности и правопорядка в транспортном комплексе России: Тезисы выступлений на международной научно-практической конференции 4-5 ноября 2003 года. С. 72).

[2] Однако слияние ГУВДТиС с ГУГИБДД МВД России лишь первый шаг на пути совершенствования структуры подразделений органов внутренних дел, функционально обеспечивающих безопасность транспортного комплекса. В перспективе, учитывая «привязку» органов внутренних дел на транспорте и на режимных объектах к объектам оперативного обслуживания, что выражается в «линейно-объектовом» принципе их построения, вполне возможным было бы объединение системы ГУВДТиС и ГУВДРО МВД России в единый департамент в рамках министерства внутренних дел.

[3] В настоящее время данный законопроект разрабатывается Минтрансом России совместно с МВД России и ФСБ России.

[4] Эта проблема обсуждается в течение последних нескольких лет как в рамках научно-практических конференций, так и на межведомственных оперативных совещаниях Минтранса России, МВД России, ФСБ России и других органов исполнительной власти. Однако до настоящего времени до конца не преодолены расхождения в позициях Министерства внутренних дел и служб авиационной безопасности авиапредприятий и аэропортов (См.: Терроризм и безопасность на транспорте. Материалы II междуна-

на межведомственном уровне необходимо разработать и утвердить нормативный акт о порядке взаимодействия территориальных органов воздушного транспорте Министерства транспорта Российской Федерации, администраций аэропортов, авиапредприятий гражданской авиации с органами внутренних дел на транспорте, предусмотрев участие последних в режимных мероприятиях по обеспечению безопасности и правопорядка на объектах воздушного транспорта;

учитывая возрастающую опасность совершения террористических акций с использованием летательных аппаратов и плавсредств необходимо нормативно определить статус малой авиации и установить правила регистрации пилотов, а в целях обеспечения безопасности на воде – выработать комплексную систему государственного учета и контроля за эксплуатацией маломерных судов.

В целом же отмеченные правовые и организационные проблемы предупреждения терроризма на транспорте не исчерпывают всего их спектра. В условиях административной реформы на первый план выступают вопросы компетенции субъектов борьбы с терроризмом (в лице органов государственной власти и негосударственных структур) и разграничения их функций.

О.Г. Каратаев,
декан юридического факультета
Санкт-Петербургского Университета
водных коммуникаций, вице-президент
Российской академии транспорта

ЭТНИЧЕСКИЕ КОРНИ ТЕРРОРИЗМА

родной научно-практической конференции, 5-6 марта 2003 г. М., 2003; Обеспечение безопасности и правопорядка в транспортном комплексе России: Тезисы выступлений на международной научно-практической конференции 4-5 ноября 2003 года, М., 2003; Материалы межведомственного оперативного совещания руководителей МВД, Минтранса, ФСБ и МПС России «О совместных мерах по обеспечению транспортной безопасности и правопорядка в транспортном комплексе Российской Федерации» 25 декабря 2003 г.). Сколь важной представляется проблема качественного досмотра иллюстрируют недавние события в Европе: 30 января крупнейшие авиакомпании континента «Бририш Эруэйз» и «Эр Франс» были вынуждены отменить 10 рейсов в США из-за поступившей информации о возможности захвата судов, применения на их борту опасных биологических материалов – возбудителей инфекций и использования самолетов для повторения атак на наземные цели.

Несмотря на то что события 11 сентября 2001 г. заставили мировое сообщество и все страны еще раз обратиться к проблеме терроризма, пересмотреть правовую базу борьбы с этим явлением, все же достигнуть всесторонней договоренности о том, что представляет собой терроризм, дать единую трактовку до сих пор не удалось.

Проблема здесь во многом лежит в плоскости различения национально-освободительной борьбы и террористической деятельности – договориться по этому вопросу мировое сообщество не может и по сей день.

Процесс выработки единого общественного определения затрудняют и субъективные факторы: нежелание многих государств связывать себя твердой формулировкой, способной стать препятствием для их, скрытой от мира и собственного народа, связи с террористической деятельностью.

В этой связи исключительно интересным, на мой взгляд, является историко-юридический анализ этого явления как процесса, тесно связанного с политической формой существования государств и народов хотя бы на протяжении последнего столетия.

В начале XX в. революционное движение в России было практически единственным источником совершения террористических актов, самым выдающимся из которых был, пожалуй, длившийся в течение почти шести лет процесс «охоты» на П.А.Столыпина, завершившийся убийством его 1 сентября 1911 г. в Киеве еврейским революционером М. Богровым.

Вообще, начиная с конца XIX в. в революционной истории России наметился (это легко доказать на многочисленных фактах) интересный процесс – инородцы (поляки, народы Кавказа, прибалты и др.), «борющиеся» за свою «независимость», объединились с русскими революционерами под руководством явно выраженного еврейского элемента. Именно этот элемент, по существу, и объединил все антигосударственные силы тогдашней России под единым лозунгом отмены самодержавия, установления республики и самоопределения народов, входивших тогда в состав Российской империи. Мы не будем сейчас говорить о том, к какой национальной катастрофе не только для русского народа, но и для всех других народов России все это привело – это не тема настоящей работы. Важно другое – тогдашний терроризм уже включал в себя три непременных элемента, которые оказались неразрушимыми условиями его возникновения и существования вплоть до наших дней: национально-государственная идея; люди с определенным психическим типажом; финансы, поступающие из секретных источников спецслужб какого-либо государства либо из не менее мощных источников государствоподобного формирования. Эти три элемента можно и нужно обязательно выделять при анализе деятельности любой террористической организации.

Так, например, для нас, русских особенно опасно, конечно же, все, что связанно в этом отношении с Чечней. Рассмотрим, как здесь обстоят дела с точки зрения присутствия указанных выше трех элементов.

Первый элемент. Национально-государственная идея.

Говорить о ее присутствии особенно не приходится – начиная с 1992 г., вот уже более 10 лет она служит основанием для многочисленных международных конференций, симпозиумов и т.д. Хотя, если говорить откровенно, идея эта применительно к Чечне не только обанкротилась сейчас, но и никогда не имела под собой сколько-нибудь значимого исторического основания. Доказательством служит, например, недавнее интервью командующего ЗГВ генерала Борисова, в котором он четко сказал о полном отсутствии в настоящее время в Чечне кадра научно-технической интеллигенции, способного реально восстанавливать и обслуживать современную инфраструктуру. Более того, генерал Борисов добавил, что в исторически обозримом будущем не видит и возможности создания условий для возвращения (или заново привлечения) в Чечню такого кадра,

так как он в свое время практически полностью состоял из русского населения, а условий для проживания в Чечне русских нет и не предвидится. Здесь важно не то, разумеется, что около 400 тысяч русских были изгнаны из Чечни и без их возвращения как полноценных граждан никакие выборы «никакого Кадырова» не могут быть признаны международным сообществом легитимными. Это важный, но для нашего анализа, – не определяющий момент.

Важно другое. Большинство чеченцев такая ситуация (без современной инфраструктуры, т.е. без всего того, что является непременным атрибутом любого государства), вполне устраивает, так как они рассчитывали не на формирование современного государства (суверенного ли, в рамках ли федерация или конфедерации), а на создание некоего государствоподобного паразитического образования, не с развитой инфраструктурой, а с примитивным хозяйством и, наоборот, – с развитой системой извлечения нетрудовых доходов из вечно длящегося «ни войны, ни мира» внутри Чечни и существующей системы организованных преступных чеченских группировок вне Чечни (по всей территории России). Для нас же здесь важен лишь общетеоретический вывод – народ, никогда не живший развитой государственной жизнью (пусть хотя бы в далеком прошлом – как армяне, евреи, грузины) в современных условиях, не только не способен к образованию государства, но, наоборот, становится крайне опасен для устоявшихся государств, поскольку вместо государства немедленно образуется государствоподобный криминальный анклав.

Второй элемент. Люди. Опять-таки обратимся к близкому для нас – Чечне. Из многочисленных интервью крупных русских военных и гражданских руководителей, хорошо знающих положение дел в Чечне (Борисов, Казанцев, Шаманов, Рохлин и др.), следует, что одно из тягчайших международных преступлений – работорговля – по существу не только процветала в Чечне, но и была своеобразным «национальным бизнесом».

Беру на себя смелость утверждать, что такой своеобразный вид бизнеса не мог появиться «вдруг» по очень простой причине – криминология в качестве непременного условия криминальной ситуации (в социальном, конечно, смысле) выдвигает криминальное правосознание. Тем более что в качестве рабов у чеченцев фигурировали только (за небольшим исключением) русские мужчины и женщины, а о рабах, как правило, знали все односельчане.

И, наконец, третий элемент. Финансирование. Возьмем опять-таки Чечню. В январе 1999 г. было официально зарегистрировано отделение «Исламской помощи» в Нальчике, которое финансируется из соответствующей базовой организации, расположенной в Великобритании. Несколько слов об этой организации. В Лондоне находится штабквартира «Исламского совета» Европы, созданного по решению Организации «Исламская конференция» в мае 1973 г. В Бирмингеме в 1984 г. основана организация «Исламская помощь», возглавляемая Гани Аль-Бани, которая контролируется и финансируется спецслужбами Великобритании и Саудовской Аравии. Известно, что Аль-Бани в сентябре 1997 г. выезжал (нелегально) в Чечню и вел там переговоры с Масхадовым.

В начале 2001 г. в Назрани открыта миссия «Исламской помощи», которую возглавил Магомет-Али, прибывший из Саудовской Аравии. Активно функционируют саудовские фонды, финансирующие Гайнутдина (московский муфтий) и Аширова (сибирский муфтий), а также фонд «Тайбо» (ваххабитский источник), с которым тесно связан глава ГоссоветаТатарстана Фарид Мухаметшин. И все это происходит при том условии, что 80% всех террористических актов в мире совершаются мусульманскими террористами, а финансовые возможности самой России как никогда слабы.

Очевидно, что при такой ситуации (наличие идеи, людей и финансов) терроризм на территории России – непобедим, по крайней мере в исторически обозримом будущем.

Что же делать? Мне представляется, что в этой цепи из трех звеньев нужно выбрать самое слабое звено и постараться, уничтожив его, разорвать цепь. Таким звеном, на мой взгляд, является «идея».

Правовым фундаментом этой «идеи» является, в свою очередь, современное международное право, «Конституцию» которого составляют 10 принципов (7 из которых входят в Устав ООН), тесно между собой связанных и взаимно обусловленных. Один из принципов – право наций на самоопределение и создание моноэтнического государства – благодаря целому ряду последующих международных правовых документов доведен до признания субъектом международного права нации, борющейся за свое моноэтническое государство. Причем такой субъект международного права может рассчитывать и на военную поддержку ООН.

Вспомним, при каких исторических условиях принимался Устав ООН.

Практически, он принимался (точнее утверждался) державами-победительницами (Большой тройкой – Сталин, Черчиль, Рузвельт) и определялся паритетом силы, существовавшим тогда у этих держав (юридически зафиксированным в форме «права вето» у постоянных членов Совета Безопасности ООН). После распада Советского Союза, его правопреемница Россия формально получившая все юридические права СССР в ООН, фактически, конечно же, этих прав лишена, т.к. ни в какой степени не может претендовать на «паритет силы» (военная и политическая мощь России, по разным оценкам составляет величину, порядка 10 – 15% от аналогичных параметров СССР). Поэтому и основная парадигма Устава ООН – «право вето» (управление по прерогативе, а не «по закону»), безусловно, практически умерла.

В этих условиях требуется пересмотреть и тот принцип, о котором говорилось выше – право наций на самоопределение, просто вычеркнув его, слив с принципом нерушимости сложившихся государственных границ. Понимая, что такое правовое решение реализовать очень трудно, тем не менее уверен, что при должной настойчивости – не невозможно.

Что же внушает надежды? Сравнительно недавно (1997 г.) на очередном форуме одной из важнейших структур «Мирового правительства» Бильдербергского клуба – Дэвид Рокфеллер публично заявил, что парадигма самоопределения нации и национальных государств, сыграв свою роль, должна уступить место новой парадигме – Мирового правительства, поскольку, по его мнению, роль хозяйствующих субъектов практически полностью перешла от национальных государств к транснациональным корпорациям, т.е. экономическая база для «Мирового правительства» полностью сложилась.

Таким образом, очевидно, что к смене основной парадигмы международного права подошла и так называемая мировая закулиса в полном соответствии с основными концепциями этой организации, четко изложенными в работах Жака Аттали и Збигнева Бжезинского. Следовательно, важность замены соответствующего правового механизма трудно переоценить.

Мне представляется, что и терроризм как массовое явление существует не без «инициативы» «мировой закулисы», подталкивающей международное сообщество к такому развитию событий в правовом пространстве (Мировое правительство).

Поэтому нам, юристам России, важно, осознав эти противоречивые (и в то же время объединенные в соответствии с законом диалектики) тенденции, воспользоваться на первом этапе совпадением векторов, на втором (где речь пойдет о нерушимости границ) – резко «отвернув в сторону».

Разумеется, трудно рассчитывать на простоту этой юридической (больше – политической) схемы. Но иного пути у нашего народа (если мы хотим его сохранения на исторической арене) просто нет, так как терроризм в его нынешнем виде безусловно может, как говорится, «выжечь Россию без взрыва», для чего он, по всей видимости, и предназначен.

Г.В. Овчинникова,
профессор кафедры уголовного
права и криминологии Санкт-Петербургского
юридического института Генеральной прокуратуры РФ

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УСИЛЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ТЕРРОРИЗМ

С момента разработки ответственности за терроризм и формирования законодателем ст. 205 УК РФ прошло без малого десять лет. За эти годы существенно изменилась криминогенная обстановка в целом и накоплен известный печальный опыт конкретных, реальных террористических проявлений с фактологическими данными об их типичных способах терроризма, применяемых орудиях, использовании транспортных, информационных и других комплексов. Кардинально изменилось и поляризировалось международное противостояние террористических и антитеррористических сил в мире, что оказывает постоянное негативное воздействие на локальные внутригосударственные конфликты.

Появились и распространились такие проявления терроризма, когда фактически террористические действия происходят беспрерывно и в них втягиваются не отдельные люди, не просто организованные преступные группы, а целые слои населения, объединенные националистическими, социальными, религиозными и другими идеями. Такие формы терроризма близки к понятию агрессия. Как подчеркивалось многими участниками обеих Международных конференций «Терроризм и безопасность на транспорте», терроризм за истекшие годы существенно изменился по своему характеру, темпам роста, по масштабам (национальным и транснациональным), социальной базе, материально-техническому оснащению.[1] Глобализация, как объективный процесс, в котором заинтересованы высокоразвитые страны, усугубляет противоречия между «золотым миллиардом» и нищенскими условиями жизни природно богатых, но слаборазвитых стран, усиливает ненависть к процветающим нациям, идейно питает терроризм и способствует его развитию.[2]

Как формы проявления современного терроризма, так и способы противодействия ему, в основном силовые с использованием вооруженных сил (США, Великобритания, Россия, Израиль) с соответствующим вооружением и военной техникой, показывают невозможность применения к таким террористическим акциям традиционных уголовно-правовых стандартов – привлечения к ответственности по ст. 205 УК РФ, и за целый ряд преступлений, имманентно присущих в подобных ситуациях индивидуально почти каждому участнику любого боевого столкновения. Это – убийство (ч. 2 ст. 105 УК РФ), причинение тяжкого вреда здоровью (ч. 1-4 ст. 111 УК РФ), ранение и пленение участников боестолкновений (ст. 126, 127 УК РФ), незаконное ношение и хранение оружия (ст. 222 УК РФ), даже приготовление и покушение на эти преступления. Перечень их можно продолжить. Что же касается доказательственной базы при вменении их, то ее формирование крайне проблематично, а иногда просто невозможно, особенно относительно конкретных эпизодов.

В этой связи представляется своевременной и обоснованной позиция профессора А.И. Долговой о необходимости теоретической разработки правоведами, и законодателей нового понятия терроризма.[3] Представляется, что следует продумать новый состав – «террористическая агрессия» как преступления, подрывающего внутреннюю и международную безопасность, международную стабильность, обостряющего внутренние и международные отношения, ставящего государства на грань (опасность) войны.

---

[1] См.: *Лунев В.В.* Общие тенденции терроризма и уголовно-правовой борьбы с ним // Терроризм и безопасность на транспорте. М., 2002. С. 123–124; *Цветков А.И., Кульба В.А.* О влиянии процессов глобализации на международный терроризм // Терроризм и безопасность на транспорте.М., 2003. С. 131–132.

[2] См.: *Диканова Т.А.* О научных исследованиях по проблемам прокурорского надзора за исполнением законодательства о безопасности и предупреждении терроризма на транспорте. Указ. сб. 2002. С. 131–132.

[3] См.: *Долгова А.И.* Преступность, ее организованность и криминальное общество. М., 2003. С.530–532.

Этот состав преступления следует включить в Раздел XII УК РФ "Преступления против мира и безопасности человечества".

Второй круг проблем относится непосредственно к совершенствованию самой ст. 205 УК РФ, он диктуется реальной жизнью и служит совершенствованию практики применения действующего законодательства. Сейчас объективная сторона терроризма прописана в ст. 205 УК РФ, на наш взгляд, неудачно. Строго конкретизированные его формы – взрыв и поджог (от последнего вообще веет очень давним прошлым) сочетается с абсолютно неопределенными иными действиями, которые к тому же способны создать опасность еще более неопределенных «иных последствий».

Такие из них как например: захват воздушного или морского (речного) судна; захват аэропорта; захват массы заложников (как на Дубровке); заражение (отравление) сфер обитания человека; использование высоких технологий для нарушения систем связи, информационных систем и иные действия, – способны вызвать опасность человеческих жертв (гибель и ранение людей), экологические катастрофы, общественное бедствие и другие тяжкие последствия.

Примерное перечисление в законе способов террористических актов и их возможных последствий, во-первых, отражает типичные способы реальных проявлений терроризма; во-вторых, дает правоохранительным органам ориентиры общественной опасности и масштабов терроризма; в-третьих, показывает несостоятельность «дискуссии» такого рода: «Соответствует ли указание на значительный имущественный ущерб в ст. 205 УК РФ п.2 Примечания к ст. 158 УК РФ, где речь идет об ущербе *потерпевшему* в размере 2 500 руб. в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. *«О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации»*. Особенно малозначительным такой размер ущерба выглядит, если учесть, что в ст. 205 УК РФ говорится не о самом ущербе, а лишь о создании опасности такого ущерба.

Доработке и обновлению подлежат также квалифицирующие признаки терроризма,[1] но бесспорно, в качестве таких следует считать использование объектов атомной энергетики, ядерных материалов, использование оружия массового поражения, большое число человеческих жертв (гибель), согласованные действия международных террористических организаций и другие равные им по степени общественной опасности.

Ю.М. Волынский-Басманов,
директор научно-учебного центра
авиационной безопасности и
аварийно-спасательного обеспечения полетов
(АБИНТЕХ) ГСГА МТ РФ;
Ю.В. Мосеев,
департамент авиационной безопасности
и специального обеспечения полетов МТ РФ;

[1] См.: *Долгова А.И.* Указ. соч. С.532.

В. Евстафьев,
преподаватель научно-учебного центра «АБИНТЕХ»;

К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ПО БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ НА ВОЗДУШНОМ ТРАНСПОРТЕ

Приложение 17 к Чикагской конвенции о международной ГА (Стандарты и Рекомендуемая практика) является не единственным, но основным инструментом (механизмом) организации единообразной международной системы обеспечения авиационной безопасности (АБ), а также условием реализации концепции одноступенчатой АБ для транзитных и трансферных полетов международной ГА, выдвигаемой рядом ведущих авиационных стран мира и предполагающей сокращение процедур досмотра лиц и предметов, находящихся на борту ВС, в промежуточных аэропортах посадки при условии гарантированного принятия мер АБ в начальном пункте отправления данного ВС.

В результате настойчивых действий ИКАО положения Приложения 17 находят активное применение в обеспечении АБ мирового авиационного сообщества.

Только в России на начало 3-его тысячелетия около 100 аэропортов и национальных авиакомпаний стали активно осуществлять международные полеты, основываясь на применении Стандартов и Рекомендуемой практики Приложения 17.

Группа экспертов по АБ (AVSECP) на 10-м совещании (Монреаль, 11 - 14 апреля 2000 г.) одним из путей реализации основных стратегических задач ИКАО по АБ предложила комплексный пересмотр и обновление структуры и актуальности SARPS Приложения 17 (Стандартов и Рекомендуемой практики в области АБ), основными трудностями в единообразном применении которого, по мнению экспертов, являются:

отсутствие некоторых важных мер обеспечения АБ;

их неоднородность;

путаница в отношении мер и целей;

трудность в согласованном внедрении мер внутри регионов;

трудность в оценке уровня безопасности аэропортов;

трудности в планировании деятельности по оказанию помощи.

В связи с этим группой AVSECP предлагалось пересмотреть различные положения Приложения 17 (порядка 13-ти поправок).

Окончательный вариант проекта поправок к Приложению 17 планировался подготовить к февралю 2001 г.

Следует полагать, одним из путей решения указанных трудностей, а также реакцией ИКАО на теракт, совершенный 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке явилось очередное (седьмое) издание Приложения 17 – апрель 2002 г.

Тем не менее основные трудности применения Стандартов и Рекомендуемой практики в области обеспечения АБ остались не разрешенными.

Основные трудности в применении Приложения 17

1. При осуществлении международных полетов, аэропорты и авиакомпании, взаимодействуя в области авиационной безопасности (АБ), руководствуются соответствующими конвенциями и Приложением 17 ИКАО, ссылаясь в большинстве случаев на соответствующий номер (код) Стандарта ИКАО и предполагая при этом его постоянство вне зависимости от года издания, как это обычно принято в мировой практике.

Тем не менее это не так. В каждом последующем издании Приложения 17 кодировка многих стандартов и рекомендаций изменяется.

Пример различия индексов определенных положений в Приложении 17

Индекс стандарта (рекомендации) в 5-м издании Приложения 17	Индекс стандарта (рекомендации) в 6-м издании Приложения 17	Индекс стандарта (рекомендации) в 7-м издании Приложения 17
Стандарт 3.1. 17	Стандарт 3.1.18	Стандарт 3.3.1
Рекомендация 3.1.18	Рекомендация 3.1.19	Рекомендация 2.4.1
Рекомендация 4.3.2	Рекомендация 4.3.3.	Стандарт 4.4.1 Рекомендация 4.4.8 (?) Рекомендация 4,4,9 (?)
Стандарт 4.3.3.	Стандарт 4. 3.4.	Стандарт 4.4.5
Стандарт 4.3.4	Стандарт 4. 3.5	Стандарт 4.4.2
Стандарт 4.3.5	Стандарт 4.3.6	Стандарт 4. 5.1
Стандарт 4.3.6	Стандарт 4.3.8	Стандарт 4. 5. 2
Рекомендация 4.3.7	Стандарт 4.3.9	Стандарт 4.5.3
Стандарт 4.3.8	Стандарт 4. 3.10	Стандарт 4.4.4
Рекомендация 4.3.9	Рекомендация 4.3.1 1	Рекомендация 4.4.10

Да, ИКАО уведомляет пользователей Приложения 17 о замене очередным изданием всех предыдущих изданий данного документа.

Каждое очередное издание Приложения 17 заменяет, но не запрещает пользоваться предыдущими изданиями, не считает их недействительными, вызывая тем самым в лучшем случае недоумение, а в худшем – возможность «своего» понимания того или иного положения Приложения 17.

Можно уверенно констатировать, что в аэропортах и авиакомпаниях мира, особенно в России, используется Приложение 17 самых различных изданий и мало кто отслеживает соответствие (идентификацию) Стандарта и его кода в Приложении 17 каждого последующего издания.

К этому следует добавить необходимость и трудоемкость корректировки учебных комплектов ИКАО в области АБ (УКАБ), в которых приведены ссылки на индексы различных стандартов и рекомендаций ИКАО без указания номера издания. Или в ИКАО предполагают, что каждое новое издание УКАБ имеется хотя бы в крупных аэропортах, авиакомпаниях, учебных центрах? А кроме этого, существуют сложности с переводом объемных изданий УКАБ.

Таким образом, о каком единообразии применения Стандартов и Рекомендуемой практики в области АБ может идти речь при смене их кодировки в каждом очередном издании?

Свод стандартов и рекомендаций – документ весьма важный и длительного пользования. Он не должен допускать произвольную смену установленных кодировок (индексов). Такого не наблюдается в области международных стандартов по различным сферам деятельности человечества. Есть способы информирования (если изменения необходимы), например, путем замены отдельных листов.

2. Статус Стандарта должен не только предполагать его постоянную кодировку (индексацию), но и не допускать или вызывать какого-либо инакомыслия и домысла.

Стандарт должен быть предельно ясен по своей сути, содержанию и единообразному пониманию.

Например, как следует понимать приведенные стандарты?

Стандарт 2.1.2. Приложения 17 ИКАО (Издание седьмое – апрель 2002 г.) «Каждое Договаривающееся государство **создает организацию и разрабатывает и вводит правила, практику и процедуры** для защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства с учетом аспектов безопасности, регулярности и эффективности полетов».
Стандарт 3.1.3. Приложения 17 ИКАО (Издание седьмое – апрель 2002 г.) «Каждое Договаривающееся государство **создает организацию и разрабатывает и вводит правила, практику и процедуры,** которые в совокупности обеспечивают безопасность, необходимую для производства полетов воздушных судов в нормальных условиях эксплуатации и позволяют оперативно принимать ответные меры в случае любого усиления угрозы безопасности».

Примечания в пояснении статуса создаваемой организации и различии данных стандартов отсутствуют. Разве одного стандарта по конкретному вопросу недостаточно?

3. Структура содержания Приложения 17 должна быть более логична. Например, стандарты раздела 5.1 "Предотвращение" должны быть включены в раздел 4.2 "Меры, касающиеся воздушных судов" как меры превентивного характера, нежели ответные действия в связи с АНВ.

Возникающие вопросы:

каким образом выполнить призыв ИКАО о всеобщем и единообразном применении Стандартов и Рекомендуемой практики в области обеспечения АБ при постоянной смене их индексации; Чем объяснить причину и цель столь частой их смены;

существует ли аудиторская экспертиза очередного проекта издания Приложения 17 с целью исключения дублирования и произвольных трактовок стандартов и рекомендаций;

почему с ростом потребности в стандартизации мер АБ не практикуется и не совершенствуется система поиска требуемого Стандарта/Рекомендации в документе;

почему Рекомендации Приложения 17 не охватывают появляющиеся и требующие адекватного реагирования такие направления в обеспечении АБ, как например:

разработка и введение уровней АБ при различных степенях угроз в адрес ГА (повышенного риска);

меры в отношении агрессивных пассажиров;

оценка аэропортами (авиакомпаниями) реальности угроз применения ВУ, поступивших в их адрес;

почему бы ИКАО не применить механизм сокращения времени всеобщего выполнения определенных положений конвенций в области АБ (помимо проблематичной их всеобщей ратификации) путем применения схемы «конвенция – рекомендация – стандарт».

Вывод:

Приведенные основные трудности применения Приложения 17 с выходом седьмого издания документа не устранены.

Эффективное применение седьмого издания Приложения 17 потребует дополнительных усилий организационного и разъяснительного характера по доведению положений документа до конкретных исполнителей.

Предложения по совершенствованию структуры и содержанию Приложения 17 к международной конвенции ГА.

1. Само Приложение 17 должно называться «Авиационная безопасность» вместо «безопасность» (в отличие от понятия «безопасность полетов»).

2. Расширить перечень определений, введя следующие определения:

авиационная безопасность (вместо «безопасность»);
акт незаконного вмешательства;
багаж (зарегистрированный, несопровождаемый, невостребованный, засланный);
бортовые припасы;
зона ограниченного доступа;
инцидент, связанный с АБ;
кризисная ситуация, связанная с АНВ;
обеспечение авиационной безопасности;
авиационные правила по АБ;
другие определения, касающиеся АБ.

3. Стандарты раздела 5.1 «Предотвращение» не имеют отношения к ответным действиям, а скорее носят превентивный характер и должны быть включены в раздел 4.2 «Меры, касающиеся воздушных судов». Раздел 5.1 «Предотвращение» должен быть исключен.

4. Статус Стандарта или Рекомендуемой практики в Приложении 17 должен иметь постоянный индекс (код) вне зависимости от издания документа. Это будет способствовать идентичному поиску и пониманию положений Приложения.

Существующая, изменяющаяся с последующими изданиями система индексации (кодировки) стандартов/рекомендаций вносит существенную путаницу в их трактовку и понимание.

5. Для определения статуса любого положения Приложения 17 без обращения к изданию кроме принятого порядка предлагается к присвоенному индексу (только в случае рекомендации) добавлять прописную букву «р» («р» – Рекомендация).

Например: Рекомендацию под индексом 4.3.7 обозначать индексом 4.3.7р.

При переводе рекомендации в статус стандарта данное положение остается под своим индексом, исключая букву «р» (Рекомендация 4.3.7р – Стандарт 4.3.7.).

Вновь вводимым рекомендациям должны присваиваться следующие порядковые индексы в соответствующих им главах (разделах) Приложения.

6. Измененная структура содержания Приложения 17 лишь частично улучшает понимание назначения Стандарта/Рекомендации и их поиска. Ниже предлагается более понятная схема структуры содержания Приложения 17.

Схема структуры содержания Приложения 17 ИКАО

Существующая структура содержания Приложения 17 (издание седьмое-2002г.)	Предлагаемая структура содержания Приложения 17
Предисловие.	Предисловие
Глава 1. Определения	Основные термины и определения
Глава 2. Общие принципы	Глава 1. Общие принципы
2.1 Цели	1.1 Цели, задачи, область применения
2.2 Безопасность и упрощение формальностей	1.2 Авиационная безопасность и упрощение формальностей
2.3 Международное сотрудничество	1.3 Международное сотрудничество
2.4 Оборудование, исследования и разработки	1.4 Оборудование, исследования и разработки
Глава 3. Организация	Глава 2. Организация АБ
3.1 Национальная организация и соответствующий полномочный орган	2.1 Национальная организация АБ
3.2 Эксплуатация аэропортов	2.2 Эксплуатация аэропортов
	2.3 Эксплуатанты воздушных судов

3.3 Эксплуатанты воздушных судов 3.4 Контроль качества. Глава 4. Превентивные меры безопасности 4.1 Цели 4.2 Меры, касающиеся воздушных судов 4.3 Меры, касающиеся пассажиров и их ручной клади 4.4 Меры, касающиеся перевозимого в грузовом отсеке багажа 4.5 Меры, касающиеся груза, почты и других предметов 4.6 Меры, касающиеся особых категорий пассажиров 4.7 Меры, касающиеся контроля доступа Глава 5. Руководство ответными действиями в связи с АНВ 5.1 Предотвращение 5.2 Ответные действия 5.3 Обмен информацией и предоставление уведомлений Дополнение к Приложению 17	2.4 Персонал: набор и обучение 2.5 Контроль качества Глава 3. Обеспечение безопасности воздушных перевозок 3.1 Цели 3.2 Меры, касающиеся контроля доступа 3.3 Меры, касающиеся воздушных судов 3.4 Меры, касающиеся авиационного персонала 3.5 Меры, касающиеся пассажиров и их ручной клади 3.6 Меры, касающиеся особых категорий пассажиров 3.7 Меры, касающиеся перевозимого багажа 3.8 Меры, касающиеся груза, почты и других предметов 3.9 Меры, касающиеся разрешаемого провоза оружия и боеприпасов Глава 4. Урегулирование кризисных ситуаций, связанных с АНВ 4.1 Планирование и руководство 4.2 Уведомления и информация Дополнения к Приложению 17

Предостережение

При ссылке на номер (код) Стандарта или Рекомендуемой практики из приложения 17 необходимо обязательно приводить год издания документа, так как указанный номер (код) в каждом издании может быть разным.

Г.К. Мишин,
старший научный сотрудник
Института государства и права РАН,
кандидат юридических наук

О ПОНЯТИИ ТЕРРОРИЗМА И ПОПРАВКАХ В УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС

Спросите любого прохожего на улице, задайте вопрос школьнику – подростку, что такое терроризм и в чем опасность этого преступления. В подавляющем большинстве

случаев вы получите правильный ответ. Суть терроризма, определяющая его опасность, в умышленном посягательстве на жизнь многих жертв. Эта истина, очевидная на уровне здравого смысла, отрицается в ст. 205 УК РФ, описывающей данное преступление.

Согласно основному, базовому определению терроризма, которое содержится в ч. 1 ст. 205 УК РФ, терроризм как форма преступного деяния не связан с убийством, т.е. с умышленным лишением жизни другого человека. Если читать эту статью дальше, то обнаружится, что, по мысли законодателя, в некоторых случаях данное деяние может совершаться с применением огнестрельного оружия (ч. 2). А из ч. 3 этой статьи, которая является завершающей и описывает признаки наиболее опасных форм этого преступления, можно узнать, что вообще-то деяния, указанные в ч. 1 и 2, могут повлечь смерть человека, но, как предполагается, исключительно ПО НЕСТОРОЖНОСТИ. Как очевидно, логика определения терроризма, раскрывающаяся в конструкции ст. 205 УК РФ, исключает наиболее характерные и опасные формы этого преступления.

Ошибочная трактовка терроризма камуфлируется тем, что ч. 1 ст. 205 УК РФ определяет это преступление как совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях. И приведенная формулировка, как очевидно, демонстрирует противоречивость уголовно-правового определения терроризма. Возможно ли совершение взрывов или иных действий, СОЗДАЮЩИХ ОПАСНОСТЬ ГИБЕЛИ ЛЮДЕЙ, если они не предусматривают умысла на убийство, пусть не прямого, но хотя бы косвенного, когда преступник предвидит в качестве последствия своих действий гибель людей и относится к этому безразлично?

Как правило, терроризм – это совершаемое общеопасным способом умышленное посягательство на жизнь многих людей. Другими словами, неотъемлемым (конститутивным) признаком этого преступления является оконченное или неоконченное убийство неопределенного числа людей. Ошибочное определение терроризма в ст. 205 УК РФ требует от правоприменителя для уголовно-правовой квалификации терроризма дополнительно использовать ст. 105 «Убийство». Тем самым проблема квалификации конкретного преступления вроде бы решается, а вопрос о неправильном уголовно-правовом определении самого терроризма, искажающем характер этого деяния и занижающем его опасность, обходится.

Почему в уголовном законе возникла эта химера «квазитерроризма», предполагающая, что самой опасной формой терроризма является преступление, посягающее на причинение смерти по неосторожности, понять не трудно.

Конституция допускает применение смертной казни только за преступления против жизни, а в закрепленной в ней иерархии ценностей названы сначала человек и лишь затем общество. Буквальное прочтение этих положений привело авторов действующего УК к выводу, что Конституция требует трактовать убийство исключительно в рамках «классических» составов, определенных в ст. 105–108 УК РФ, которые объединены в главу «Преступления против жизни». С их точки зрения терроризм, расположенный в главе о преступлениях против основ социальной безопасности, преступлением против жизни не является, а если точнее, НЕ МОЖЕТ им являться.

Для разработчиков Уголовного кодекса оказалась недоступной диалектика сочетания интересов отдельного человека и общества. Терроризм потому и признается опаснейшим преступлением против основ социальной безопасности (за рубежом его нередко называют «сверхпреступлением»), что он посягает не только на жизнь Иванова, Петрова или Сидорова – одного, двух или нескольких конкретных людей, а на жизнь

неопределенного множества членов общества, каждый из которых становится его мишенью и потенциальной жертвой. Озабоченность соблюдением превратно понятых конституционных требований обернулась насилием над здравым смыслом и, как следствие, снижением защищенности каждого человека от террористической угрозы.

Плодом бюрократического законотворчества следует назвать предложения об ужесточении наказания за терроризм вплоть до пожизненного лишения свободы ПОСРЕДСТВОМ «технического» изменения ст. 57 (в феврале 2004 г. соответствующий проект принят Советом палаты к рассмотрению Государственной Думой). И, напротив, на поверхности лежит вывод о необходимости срочного дополнения уголовно-правового понятия терроризма признаком умышленного причинения смерти другому человеку. Эта новелла будет сопровождаться включением в санкцию ст. 205 УК РФ смертной казни. Возможность назначения исключительной меры наказания за терроризм как особо тяжкое преступление, посягающее на жизнь, покажет, что законодатель, наконец-то рассматривает терроризм как не менее опасным, чем бытовое убийство, совершенное, например, с особой жестокостью или из хулиганских побуждений. Тем самым создаются предпосылки для отмены моратория на смертную казнь, назначенную за терроризм.

Следует учитывать, что возможности субъективизма в определении преступления терроризма в национальном законодательстве все более сужаются. С одной стороны, в России все чаще обнаруживается след международных террористов, с другой – обоснованно повышаются требования мирового сообщества по сближению подходов в борьбе с этим глобальным злом.

Хотя основным препятствием к принятию всеобъемлющей конвенции ООН по борьбе с терроризмом остается отсутствие единства в выработке самого определения терроризма, международное сообщество приблизилось к выделению его главного признака. Все более широкое признание получает подход, акцентирующий внимание на характере самого террористического действия (акта), безотносительно к его целям. Ключевой характеристикой террористических действий служит само нападение, посягающее на жизнь и здоровье ни в чем не повинных мирных жителей. Так, терроризмом следует признать совершенный в 2000 г. взрыв в подземном переходе на Пушкинской площади, повлекший многочисленные жертвы, независимо от того, был ли он следствием бандитских разборок с хозяевами располагавшихся там торговых точек либо актом устрашения или мести со стороны борющихся за отделение от России сепаратистов.

Унификация определения терроризма в законодательстве – это императив формирующейся глобальной уголовной политики, призванной обеспечить безопасность мирового сообщества, и важнейшая предпосылка организации международного правосудия для международных террористов.

Б.Н. Дудышкин,
доцент кафедры государственного,
административного права и
правоохранительной деятельности
юридического института
Московской государственной
академии водного транспорта

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТРАНСПОРТЕ

Понятие термина «правовое обеспечение безопасности на транспорте»

Правовую основу понятия безопасности заложил Закон Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 г.[1] В ч. 1 ст. 8 Закона сказано, что один из основных элементов системы безопасности – законодательство, регулирующее отношения в сфере безопасности. Организация обеспечения безопасности возложена на органы исполнительной власти. В Законе содержатся определения безопасности, угрозы безопасности, обеспечения безопасности, дается перечень сил обеспечения безопасности, куда входят «органы, обеспечивающие безопасность ведения работ в промышленности, энергетике, на транспорте и в сельском хозяйстве» (ч.2 ст.12).

Определив виды безопасности и ее объектов (личность, общество, государство), Закон наметил новый научный вектор. Безопасность – понятие комплексное, многофункциональное. Каждый из видов безопасности выполняет свою роль в тесном взаимодействии с другими видами. Так, обеспечение безопасности на транспорте тесно связано с безопасностью в области таможни, экологии, здравоохранения, пожарной, общественной безопасности и др.

Нормальное функционирование транспортной инфраструктуры и состояние защищенности в сфере ее действия человека и его собственности могут нарушить три фактора (угрозы): природный, техногенный и противоправные нарушения.

К природному фактору относятся стихийные бедствия: землетрясения, обледенение, сход лавин, ураганы и т.д.; к *техногенному* – аварии, крушения, катастрофы, взрывы, пожары, обрушения и др.; к *противоправным нарушениям* – преступные действия, административные правонарушения и дисциплинарные проступки (работников транспорта).

В советский и постсоветский периоды законодательство, регулирующее правоотношения в области транспорта, шло по пути его специализации по видам транспорта. Деятельность воздушного, морского, внутреннего водного и железнодорожного транспорта регулировалась ранее и регулируется сейчас «своими» уставами, положениями, законами, правилами, инструкциями, которые содержат присущие этим видам транспорта термины, понятия и определения, имеющие единый смысл, но разное написание. Такое положение мешает единому пониманию транспортного законодательства и использованию его в практической деятельности, в ряде случаев создает юридические конфликты. Следует отметить, что особенно это сказывается в вопросах обеспечения безопасности на транспорте.

На неувязки в транспортном законодательстве, регулирующем родственные по содержанию, но специфические по форме вопросы (в соответствии с видом транспорта), юристы-ученые обратили внимание еще в 60 – 70-е годы прошлого столетия (Г.П.Савичев, Л.Конторович, Н.Ф.Лопатина, А.Г.Быков и др.). В то же время была сделана попытка разработки унифицированных актов – Транспортного кодекса СССР, Основ транспортного законодательства СССР, Закона о транспорте СССР.

В связи с развитием транспортной системы в Российской Федерации, принятием новых законодательных актов по видам транспорта (Воздушный кодекс, Кодекс торгового мореплавания, Кодекс внутреннего водного транспорта, Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»[2]) не уменьшающимися угрозами безопасности на транспорте эта проблема вновь стала актуальной.

Выступая на Первой международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» (5 – 6 февраля 2002 г. в Москве), руководитель спе-

---

[1] Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. №15. ст.769.

[2] СЗ РФ. 2003. №2. Ст.169.

циальной рабочей группы при Президенте РАН по проблемам риска и природно-техногенной безопасности академик РАН К.В.Фролов высказал ряд предложений о необходимости пересмотра законов и нормативных правовых актов, регулирующих обеспечение безопасности на транспорте, и их унификации.[1]

В статье «Служебное расследование транспортных происшествий и правовые нормы» (Журнале российского права 1997, № 11), автор высказал предложение о необходимости подготовки двух законодательных актов: о безопасности эксплуатации железнодорожного, водного и воздушного транспорта и о служебном расследовании транспортных происшествий (на железнодорожном, воздушном, водном транспорте).

После вступления в силу Закона «О безопасности» было принято еще несколько законодательных актов в этой области: Федеральный закон от *«О пожарной безопасности»* 18 ноября 1994 г., Федеральный закон *«О безопасности дорожного движения»* от 15 ноября 1995 г., Федеральный закон *«О безопасности гидротехнических сооружений»* от 21 июля 1997 г., Федеральный закон *«О промышленной безопасности опасных производственных объектов»* от 21 июня 1997 г.[2]

С 1997 г. в Государственной Думе неоднократно предпринимались попытки принять Федеральный закон «О государственной системе обеспечения безопасности полетов гражданской авиации в Российской Федерации». Желание группы депутатов, представивших проект, не увенчалось успехом, что было вполне объяснимо. Принятие такого закона привело бы к необходимости разработать аналогичные законы по другим видам транспорта. Тиражирование законодательных актов, имеющих общую сущность, вряд ли целесообразно. Следует естественный вывод: закон об обеспечении безопасности на транспорте необходим, но он должен содержать общие для всех видов транспорта положения, принципы, требования, структуру и единую терминологию. Этим законом федеральным органам исполнительной власти могут быть делегированы права принятия нормативных правовых актов, закрепляющих особенности в области обеспечения безопасности, характерные для отдельных видов транспорта.

В законодательных актах о видах транспорта не содержится четкого понятия «обеспечение безопасности на транспорте». В Кодексе торгового мореплавания нет определения понятий «безопасность мореплавания» и «обеспечение безопасности мореплавания». Кодекс внутреннего водного транспорта также не содержит таких определений, хотя в пункте 3 статьи 34 имеется запись об организации обеспечения безопасности судоходства федеральным органом исполнительной власти в области транспорта.

В Федеральном законе «О безопасности гидротехнических сооружений» приводится следующая формулировка понятия «обеспечение безопасности гидротехнических сооружений» – это «разработка и осуществление мер по предупреждению аварий гидротехнических сооружений» (ст.3).

Аналогичное понятие обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта мы находим в Федеральном законе «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (ст.2).

Как видно из приведенных формулировок, все они в основном относятся к понятию «обеспечение безопасности эксплуатации транспорта». И только в Воздушном кодексе мы находим новое понятие – «авиационная безопасность» (глава XII).

«Авиационная безопасность» – состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации». «Незаконное вмешательство в деятельность в области авиации – противоправные действия (бездействие), угрожающие безопасной деятельности в области авиации, повлекшие за собой несчастные случаи с

---

[1] Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте». М. 2002. С.59-65.

[2] СЗ РФ. 1994. № 35. Ст.3649; 1995. № 50. Ст. 4873; 1997. № 30. Ст.3589; 1997. № 30. Ст. 3588.

людьми, материальный ущерб, захват или угон воздушного судна либо создавшие угрозу наступления таких последствий» (п. 1, 3 ст.83 Воздушного кодекса).

Как следует из п. 2 ст. 83 и ст. 84 Воздушного кодекса, авиационная безопасность объектов авиации (аэропорты, аэродромы, воздушные суда) обеспечивается специальными ограждениями, техническими средствами, службами аэропортов и аэродромов, а также специально уполномоченными и правоохранительными органами.

Основной смысл обеспечения транспортной безопасности заключается в защите жизни и здоровья лиц, находящихся на объектах транспорта и транспортных средствах, и имущества собственников от угроз противоправного характера; преступных действий, административных правонарушений, а также дисциплинарных проступков работников транспорта (террористических акций, причинения вреда жизни и здоровью людей, разбоев, грабежей, хищений, хулиганских действий и др.).

Приведенные определения обеспечения безопасности на транспорте не дают представления о полном содержании этого емкого понятия.

Обеспечение безопасности эксплуатации транспорта затрагивает весь технологический процесс разработки, производства, эксплуатации и ремонта путей сообщения, транспортных средств и оборудования, а также организационно-правовые, контрольно-надзорные вопросы и вопросы подготовки кадров для транспорта.

Угроза безопасности эксплуатации транспорта может быть заложена в первичных конструкторских и проектных документах, правилах эксплуатации, невыполнении требований нормативных правовых актов и должностных обязанностей. Выявление таких угроз при исполнении уполномоченными должностными лицами контрольно-надзорных функций и при расследовании по установлению причин транспортных происшествий – основной принцип обеспечения безопасности эксплуатации транспорта.

Сопоставив нормы перечисленных законодательных актов, можно прийти к выводу, что законодатель имеет в виду две формы защищенности на транспорте: обеспечение безопасности эксплуатации транспорта и обеспечение транспортной безопасности (по аналогии с авиационной безопасностью).

Попытаемся выразить понятие обеспечения безопасности на транспорте и ее форм в следующих определениях: обеспечение безопасности на транспорте – это система, включающая обеспечение транспортной безопасности и обеспечение безопасности эксплуатации транспорта.

Обеспечение транспортной безопасности – это система, включающая технические средства, ограждения, сооружения, специализированные службы и подразделения охраны, правоохранительные органы, организационно-правовые меры, определяющие состояние защищенности жизни и здоровья людей, имущества собственников, объектов транспорта, путей сообщения, транспортных средств, транспортного оборудования от угроз.

Интерпретируя ст. 3 и 4 Закона Российской Федерации «О безопасности» применительно к транспорту можно дать следующее определение обеспечения безопасности эксплуатации транспорта:

Обеспечение безопасности эксплуатации транспорта – это система, которая включает: конструирование (проектирование), испытание, производство (строительство), ввод в эксплуатацию, эксплуатацию и ремонт транспортных средств, путей сообщения, транспортного оборудования, подготовку и повышение квалификации обслуживающего транспорт персонала, медицинский и метеоконтроль, контроль функционирования путей сообщения, транспортных средств и их движения, организационно-правовые меры, расследование по установлению причин транспортных происшествий (служебное расследование) и их учет, определяющая состояние защищенности жизни и здо-

ровья людей, путей сообщения, транспортного оборудования и транспортных средств, окружающей среды и имущества собственников от угроз.

Понятие термина «служебное расследование транспортных происшествий»

Особое положение в системе обеспечения безопасности эксплуатации транспорта занимает расследование по установлению причин транспортных происшествий. Этот вид расследования близок по характеру уголовному процессу, но имеет свои природу и содержание. Расследование по установлению причин транспортных происшествий – важное звено в системе обеспечения безопасности эксплуатации транспорта, так как дает возможность определить факторы, способствующие транспортному происшествию, и разработать меры по профилактике подобных событий.

В середине X1X в. в нормативные акты, регулирующие вопросы транспортной безопасности на железных дорогах России, был введен термин «служебное расследование». Название определялось тем, что эту процедуру осуществляли представители железнодорожных служб. На железной дороге этот термин, закрепленный в ряде нормативных правовых актов, дошел до нашего времени. Он как нельзя лучше отражает свое содержание, выражающее административно-управленческую роль, и тем самым отличается от родственного понятия «предварительное расследование».

Конституцией Российской Федерации (п. «м» ст. 71) безопасность отнесена к предметам ведения федеральных органов государственной власти. Функция управления вопросами обеспечения безопасности – прерогатива федеральных органов исполнительной власти.

Следовательно, безопасность и ее обеспечение относятся к административно-правовым категориям. Служебное расследование – процессуальная форма и относится к административному процессу, который находится в стадии становления.

Ученые в области административного права выделяют среди других направлений административного процесса, включающих правовые виды деятельности, административно-правоприменительный (применение материальных норм позитивного характера).

Расследование по установлению причин транспортного происшествия – одно из направлений (процедур) административно-правоприменительного вида административного процесса (один из его институтов), который еще не нашел отражения в правовой науке.

Служебному расследованию как одному из видов административного процесса присущи такие институты, как: принципы служебного расследования; органы, назначающие субъектов расследования; субъекты расследования; участники расследования; стадии расследования; свои методы, методики, тактика расследования; доказательства, подтверждающие заключение о причине происшествия.

К стадиям служебного расследования относятся: донесение о транспортном происшествии, действия должностных лиц на месте происшествия до прибытия комиссии по расследованию, порядок расследования (осмотр места происшествия, сбор доказательств), оформление материалов расследования, подготовка акта о расследовании транспортного происшествия, рассылка материалов заинтересованным органам и организациям, разбор результатов расследования, разработка мероприятий по результатам расследования, учет транспортных происшествий.

Итоговым документом служебного расследования транспортного происшествия является акт о расследовании. В нем обосновываются причины транспортного происшествия, называются ответственные лица, указываются конкретные пункты технических и нормативных правовых актов, нарушение которых привело к событию, а также ущерб в денежном выражении.

Материалы расследования – это важное доказательство для привлечения к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности.

Копии отдельных документов могут быть приобщены как доказательства к искам о возмещении материального и морального ущерба.

Последствия транспортных происшествий и процедура их расследования непосредственно затрагивают конституционные права граждан (ст. 20, 35, 37, 41, 42 Конституции РФ), а именно: право на жизнь и здоровье (при авариях, катастрофах, крушениях гибнут люди и причиняется вред их здоровью), право на собственность (потеря багажа, груза, причинение ущерба собственникам), трудовые права (дисциплинарная ответственность нарушителей правил движения и эксплуатации транспорта), право на благоприятную окружающую среду (при транспортных происшествиях нередко происходит загрязнение окружающей среды).

Рассматривая вопрос о процедуре служебного расследования, следует отметить:

Во-первых, установление причин разного рода тяжких событий и их предпосылок характерно не только для транспорта, но и для других областей государственного управления (строительство, промышленность, сельское хозяйство, охрана природы, здравоохранение и др.).

Во-вторых, практика показывает, что большинство работников транспортной системы и правоохранительных органов, особенно начинающих трудовую деятельность, понятия не имеют, что существует расследование по установлению причин транспортных происшествий и других опасных событий. А ведь следственно-судебная практика свидетельствует, что ни одно уголовное дело по событиям техногенного характера не может быть направлено в суд без заключения соответствующей судебной экспертизы, а она не может быть произведена без служебного расследования. Единственный в России вуз – Юридический институт при Московской государственной академии водного транспорта Минтранса России в 1998 г. ввел преподавание на пятом курсе дисциплины «Правовые основы служебного расследования транспортных происшествий».

В-третьих, по каждому событию на транспорте, связанному с признаками террористической акции, в обязательном порядке производится служебное расследование по установлению причин транспортного происшествия или другого техногенного события на других предприятиях.

Об этом говорят три события, отдаленных друг от друга временем и пространством: крушение царского поезда, в котором находилась семья императора Александра III, 17 октября 1888 г. у станции Борки Харьковской железной дороги; катастрофа 4 октября 2001 г. у берегов Крымского полуострова российского самолета Ту-154, следовавшего из Израиля в Россию; катастрофа американского космического корабля 1 февраля 2003 г. над территорией США.

Во всех случаях в расследовании, кроме следственных органов, принимали участие специальные комиссии по установлению причин события, уполномоченные транспортными органами. В ходе расследования проверялись версии о террористических акциях, но они не подтвердились.

Сложилось мнение, что террористические акции совершаются только с применением взрывчатых или отравляющих веществ. Однако нельзя исключать предположений, что такие акции могут осуществляться более изощренными способами с применением вредительских действий: повреждением транспортных средств, путей сообщения, транспортного оборудования и др.

21 июня 2003 г. по НТВ прошла телепередача в рубрике «Новейшая история» под названием «Из камеры смертников на Лубянку». В ней рассказывалось о руководителе спецгруппы особого назначения (СГОН) при НКВД СССР Якове Серебрянском, который имел богатый опыт диверсионной работы на флоте против франкистов во время

войны в Испании. Возвратившись в СССР, Серебрянский с разрешения руководства созвал на Лубянку специалистов различных видов транспорта и предложил им изучить материалы служебного расследования транспортных происшествий за ряд лет, чтобы, проанализировав причины этих происшествий, определить возможные способы совершения террористических акций, замаскированных под транспортные происшествия. Опыт, достойный внимания в борьбе с терроризмом.

В-четвертых, служебное расследование транспортных происшествий регулируется законодательством (в широком смысле) разного уровня:

а) расследование несчастных случаев на производстве (вид служебного расследования, относящийся к административному процессу и выражающий управленческую функцию Минтруда России) регулируется законом прямого действия – Трудовым кодексом Российской Федерации[1].

б) расследование авиационных происшествий и инцидентов всех видов авиации регулируется правилами, утвержденными постановлениями Правительства Российской Федерации;

в) расследование транспортных происшествий на водном транспорте регулируется нормативными правовыми актами, утвержденными федеральными органами исполнительной власти;

г) расследование транспортных происшествий (в том числе аварий и крушений) в Московском метрополитене регулируется нормативным правовым актом государственного предприятия города Москвы «Московский метрополитен» – Инструкцией о порядке служебного расследования нарушений безопасности движения на метрополитене, утвержденной приказом начальника метрополитена от 14 мая 1997 г. № 158.

Итак, если на Московском метрополитене случится авария, при которой машинист электропоезда получит легкие повреждения здоровья, то начальник метрополитена издает два приказа: о создании комиссии по расследованию несчастного случая на производстве и о создании комиссии по расследованию транспортного происшествия (аварии). При этом первая комиссия будет руководствоваться законом прямого действия, а вторая – Инструкцией, в которой даже не определены права членов комиссии.

Служебное расследование транспортных происшествий можно определить как процедуру, закрепленную в соответствующих нормативных правовых актах, в ходе которой уполномоченные органами, указанными в этих актах, лица производят действия по:

а) установлению обстоятельств происшествия, его причины, а также условий, способствующих ему, размера причиненного ущерба и ответственных за происшествие лиц, сбору доказательств, подтверждающих эти факты;

б) разработке мероприятий, направленных на предотвращение подобных случаев.

Недостатки некоторых нормативных правовых актов об обеспечении безопасности на транспорте

Анализ законодательства, регулирующего вопросы обеспечения безопасности на транспорте, показал, что ряд законов и многие нормативные правовые акты нуждаются в изменении и дополнении, а также требуется подготовка новых.

Рассмотрим недостатки некоторых.

1. Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации определено, что капитаны морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании, являются органом дознания, наделены правом возбуждать уголовные дела и выполнять неотложные следственные действия по ним о преступлениях, совершенных на данных судах (п. 1 ч. 3 ст. 40). При этом капитан судна руководствуется уголовно-процессуальным законодатель-

[1] Статьи 227–231 Трудового кодекса РФ. СЗ РФ. 2002. №1 (ч.1). Ст.3.

ством Российской Федерации и Инструкцией о производстве дознания на судах, находящихся в плавании, утвержденной Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с Минтрансом России и Госкомрыболовством России (ст. 69 Кодекса Торгового мореплавания Российской Федерации)[1].

3 августа 1998 г. Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ № 52 «О признании недействующими нормативных и организационно-распорядительных документов, изданных Прокуратурой СССР». Согласно этому приказу признана недействующей Инструкция о выполнении функций органов дознания на морских судах, находящихся в плавании, утвержденная Генеральным прокурором СССР по согласованию с Министром морского флота СССР и Министром рыбного хозяйства СССР 7 августа 1974 г. Новая инструкция не утверждена. Таким образом, в этом вопросе образовался правовой вакуум, который длится уже пять лет.

2. Пунктом 1.2 Правил расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации[2] установлено, что расследование авиационных событий, не относящихся к авиационным происшествиям и инцидентам, производится в порядке, определяемом Государственной службой гражданской авиации Минтранса России. К таким событиям относятся производственные происшествия, которые подразделяются на: повреждения воздушного судна и чрезвычайные происшествия.

Со времени утверждения Правил прошло пять с половиной лет, однако нормативный правовой акт, регулирующий порядок расследования авиационных событий, не относящихся к авиационным происшествиям и инцидентам, не принят. Расследование таких событий в настоящее время производится в соответствии с Инструкцией по расследованию чрезвычайных, наземных происшествий с воздушными судами Министерства гражданской авиации и нарушений воздушного пространства СССР, утвержденной приказом Министра гражданской авиации 11 августа 1989 г. № 26/ и.

3. В ходе расследования транспортного происшествия субъекты расследования (члены комиссии) опрашивают свидетелей, должностных лиц, пострадавших, истребуют необходимую документацию, обращаются за помощью (производство экспертиз, исследования и т.д.) в организации, находящиеся в подчинении иных органов исполнительной власти, тем самым затрагиваются права граждан, юридических лиц и межведомственные интересы. Для выполнения этих действий необходимы права, данные законом. Однако в законах о морском, внутреннем водном и железнодорожном транспорте такие права субъектам расследования не предоставлены. Такие права закреплены только в нормативных правовых актах, утвержденных руководителями этих ведомств, что нельзя считать легитимным.

Воздушный кодекс РФ – единственный законодательный акт по транспорту, которым субъекту расследования транспортного происшествия (комиссии по расследованию) даны широкие права:

беспрепятственно проходить на борт потерпевшего бедствие воздушного судна;

обследовать это воздушное судно и имущество, находящееся на нем;

поручать юридическим лицам проведение исследований и работ, связанных с расследованием;

привлекать к участию в расследовании работников науки и техники из любых организаций;

опрашивать свидетелей происшествия;

---

[1] СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

[2] Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 1998 г. СЗ РФ. 1998. № 25. Ст.2918.

запрашивать и получать из соответствующих организаций, а также от юридических лиц и граждан документы и материалы по вопросам, связанным с происшествием;

проводить исследования психофизического состояния членов экипажа потерпевшего бедствие судна, а также соответствующих лиц из числа авиационного персонала (п.96 Кодекса).

Аналогичные права необходимо предоставить членам комиссий по расследованию транспортных происшествий в указанных законодательных актах.

4. В настоящее время служебное расследование аварийных случаев с морскими судами регламентируется Положением о порядке классификации, расследования и учета аварийных случаев с судами (ПРАС –90), утвержденным приказом Министра морского флота СССР от 29 декабря 1989 г. № 118 (с изм. и доп. от 30 марта 1992 г. и от 19 мая 1994 г.), а также Положением о порядке классификации, расследовании и информации о нарушениях в работе объектов атомного флота, утвержденным заместителем директора Департамента морского транспорта Минтранса России 4 июня 1993 г. (№ СМ-35/1130).

Действие ПРАС-90, текст которого был согласован с бывшим Минрыбхозом СССР, приказом Министра рыбного хозяйства СССР от 20 апреля 1990 г. № 170 распространялось на рыбопромысловые суда.

К органам расследования аварийных случаев с морскими судами ПРАС-90 относит, кроме морского порта, капитана морского судна, а также министерства и ведомства, которым принадлежат морские суда. Ни министерства и ведомства, ни капитан морского судна не наделены Кодексом торгового мореплавания правом производить расследование аварийных случаев с морскими судами.

В Кодексе внутреннего водного транспорта Российской Федерации безопасности судоходства посвящена глава 6, в ч. 3 ст. 36 которой указано, что Государственная речная судоходная инспекция с входящими в ее состав государственными речными судоходными инспекциями бассейнов осуществляет «расследование и классификацию транспортных происшествий с судами на внутренних судоходных путях».

На внутреннем водном транспорте нормативным правовым актом, регулирующим порядок расследования транспортных происшествий на внутренних водных путях, в настоящее время является Положение о классификации, расследовании и учете транспортных происшествий на внутренних судоходных путях Российской Федерации, утвержденное приказом Министра транспорта Российской Федерации от 16 августа 1994 г. № 69 (зарегистрировано в Минюсте России 24 августа 1994 г. под № 665).

К органам расследования транспортных происшествий Положение относит, кроме подразделений Госречсудинспекции Российской Федерации, владельцев судов и гидротехнических сооружений. Последние не наделены Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации правом производить расследование транспортных происшествий.

В соответствии с Положением о капитане порта речного транспорта, утвержденным приказом Министра транспорта Российской Федерации от 18 декабря 1996 г. № 95, на капитана этого порта возлагается «расследование аварийных случаев с судами внутреннего и смешанного (река-море) плавания, не затрагивающих интересы иностранных государств, в соответствии с «ПРАС-90» (п.2.10)».

Капитан порта речного транспорта – должностное лицо в структуре Государственного бассейнового управления водных путей и судоходства Росречфлота Минтранса России. В Кодексах торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта отсутствует норма о наделении капитана порта речного транспорта правом расследования аварийных случаев с судами.

Согласно Положению при авариях с тяжелыми последствиями расследование производится специальными комиссиями, создаваемыми Правительством Российской

Федерации или Министерством транспорта Российской Федерации, однако эта норма в Кодексе внутреннего водного транспорта также не нашла отражения.

Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21 июля 1997 г.[1] также не содержит норм, регламентирующих расследование транспортных происшествий на гидротехнических сооружениях. Это следует отнести к серьезному упущению разработчиков законопроекта и законодателей.

5. На водном транспорте имеется ряд нерешенных проблем в области безопасности эксплуатации:

маломерных судов;

спортивных судов;

судов рыбохозяйственного назначения во внутренних водоемах.

Так, не существует нормативных правовых актов, утвержденных федеральными органами исполнительной власти, в области спорта и охраны окружающей среды (куда входит Государственная инспекция по маломерным судам), которые регулировали бы вопросы служебного расследования транспортных происшествий с маломерными и спортивными судами.

Имеется ряд серьезных недостатков в организационно-правовом обеспечении безопасности эксплуатации судов рыбохозяйственного назначения во внутренних водоемах и служебном расследовании транспортных происшествий с этими судами.

В соответствии с пп. 59 п. 7 Положения о Минсельхозе России[2], утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 г., на него возложено осуществление государственного надзора за безопасностью плавания судов рыбохозяйственного назначения во внутренних водах (независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности).

Однако каких-либо нормативных правовых актов по установлению порядка государственного надзора за безопасностью плавания указанных судов Министерством сельского хозяйства не издано, в его структуре четко не определено подразделение, на которое возложена эта функция.

В настоящее время в Российской Федерации функционируют четыре так называемые государственные инспекции безопасности мореплавания и портового надзора флота рыбной промышленности: Азово-Донского бассейна, Центрального бассейна, Западно-Сибирского бассейна, Восточно-Сибирского бассейна. Координационного центра деятельности этих инспекций нет. Их правовой статус определен рядом нормативных актов, принятых еще в СССР. В установленном порядке не признано утратившим силу Положение о государственной инспекции безопасности мореплавания и портового надзора флота рыбной промышленности при Совете Министров РСФСР, утвержденное постановлением Совета Министров РСФСР от 18 февраля 1960 г.[3]. На Государственную инспекцию возлагалось расследование аварий на флоте рыбной промышленности, выявление лиц, виновных в авариях, ведение статистического и аналитического учета аварий (пп. «г» п. 11 Положения).

Приказом заместителя Министра рыбного хозяйства РСФСР от 16 апреля 1986 г. № 117 было введено Положение об учете, регистрации, техническом надзоре и надзоре за безопасностью плавания маломерных судов флота рыбной промышленности СССР и рыболовецких колхозов.

В 80-е годы прошлого века положения о бассейновых госрыбфлотинспекциях утверждались Государственно-кооперативным объединением рыбного хозяйства (Росрыбхозом РСФСР) Государственного агропромышленного комитета РСФСР. Например,

---

[1] СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

[2] СЗ РФ. 2000. № 49. Ст.4824.

[3] СП РСФСР. 1960. № 7. Ст.31.

приказом председателя Росрыбхоза от 20 февраля 1989 г. № 14 «О государственной инспекции безопасности мореплавания и портового надзора флота рыбной промышленности Азово-Донского бассейна» было утверждено Положение об этой инспекции.

Согласно этому Положению инспекция:

осуществляет организацию государственного контроля за безопасностью мореплавания, речного судоходства и ведением промысла;

ведет учет, обобщает и анализирует состояние аварийности;

организует проведение расследования всех аварийных случаев, нарушений режима плавания, в том числе всех инцидентов, связанных с иностранными судами.

Правительством Российской Федерации 27 декабря 1997 г. принято постановление «Об ассоциации «Государственно-кооперативное объединение рыбного хозяйства (Росрыбхоз)». В соответствии с этим постановлением Ассоциация «Государственно-кооперативное объединение рыбного хозяйства (Росрыбхоз)» утвердила Устав, зарегистрированный 22 ноября 1995 г. Департаментом общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы.

Основным направлением деятельности Ассоциации Устав определяет «исполнение функций, делегируемых Ассоциации Министерством сельского хозяйства» (п. 2.3).

Ассоциация «способствует созданию условий для улучшения охраны труда, производственной санитарии, безопасности мореплавания и речного судоходства, безаварийной работы судов, а также соблюдению требований техники безопасности и правил технической эксплуатации флота» (абз. 14 п. 2.4 Устава).

В структуру Росрыбхоза входит Управление рыболовства флота и безопасности, Положение о котором утверждено приказом председателя Росрыбхоза от 11 сентября 2000 г. № 72. Наряду с другими функциями Управление «осуществляет курирование деятельности бассейновых госрыбфлотинспекций, подведомственных Росрыбхозу, направленной на совершенствование их работы и эффективное использование флота», а также участвует в расследовании особо тяжких аварий на флоте (п. 2.2 Положения об Управлении).

Таким образом, судя по неотмененным и формально действующим нормативным правовым актам, регулирующим организационно-правовые вопросы обеспечения безопасности эксплуатации транспортных средств рыбохозяйственного назначения во внутренних водоемах и прибрежного морского плавания и надзора за ними, сложилось положение, при котором Минсельхоз России фактически не осуществляет надзор за государственными инспекциями безопасности мореплавания и портового надзора флота рыбной промышленности, Министерство не уполномочивало Ассоциацию на «курирование» названных государственных инспекций. Да и вопрос о «подведомственности» таких инспекций Росрыбхозу (как хозяйствующей организации) вызывает сомнение. Возникает вопрос о взаимоотношениях бассейновых госрыбфлотинспекций, имеющих маломерные суда, с Инспекцией по маломерным судам, с Госречсудоходинспекцией, морскими и речными устьевыми портами, другими надзорными организациями.

6. Характерно, что функция служебного расследования транспортных происшествий в положениях о министерствах путей сообщения и транспорта закреплена только в отношении железнодорожного транспорта (абз. 11 п.6 Положения об МПС России, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 января 2001 г.[1]) и гражданской авиации (п.п. 81 п.8 Положения о Минтрансе России от 30 декабря 2000 г. № 1038[2]).

Функция расследования аварийных случаев с морскими судами и транспортных происшествий с судами внутреннего водного транспорта в Положении о Минтрансе

[1] СЗ РФ. 2001. № 5. Ст.401.

[2] СЗ РФ. 2001. № 3. Ст. 235.

России не указана.

7. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. были утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти[1].

В Положении указывается, что государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющих межведомственный характер, независимо от срока их действия. Эти акты подлежат обязательному опубликованию в установленном порядке. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты как не вступившие в силу применяться не могут (пп. 10, 17, 19 Правил).

Нормативные правовые акты, регулирующие порядок служебного расследования транспортных происшествий, в полной мере соответствуют нормативным правовым актам, указанным в Правилах. Ныне действующие нормативные правовые акты, регулирующие служебное расследование транспортных происшествий на морском и железнодорожном транспорте, не были зарегистрированы в установленном порядке.

8. На основании ч. 4 ст. 11 Закона «О безопасности» министерства и государственные комитеты Российской Федерации «в пределах своей компетенции разрабатывают внутриведомственные инструкции (положения) по обеспечению безопасности и представляют их на рассмотрение Совета безопасности». Эта законодательная норма не выполняется.

В заключение выскажу некоторые предложения:

Унифицировать терминологию всех видов транспорта, чтобы она отражала единое понимание каждого термина. Это позволит ввести единый государственный учет транспортных происшествий. В настоящее время Госкомстатом России установлен государственный учет только крушений, аварий и катастроф. По остальным видам транспортных происшествий федеральными органами исполнительной власти в области транспорта ведется оперативный учет. Единый учет всех видов транспортных происшествий необходим для более полного их анализа и разработки мер по обеспечению безопасности на всех видах транспорта.

Подготовить перечень законодательных и нормативных правовых актов об обеспечении безопасности на транспорте, требующих изменения, дополнения, признания утратившими силу как фактически недействующих, и новых, которые необходимо принять.

Разработать законопроекты:

об обеспечении безопасности на транспорте (единого для всех видов транспорта) взамен действующих в настоящее время;

о расследовании по установлению причин транспортных происшествий (служебного расследования).

[1] СЗ РФ. 1997. № 33. Ст.3895 (в ред. последующих изменений и дополнений).

И.Л. Котов,
генеральный директор ГУП
«Центр реализации программы
«Москва – Санкт-Петербург»,
руководитель проекта «Главные
дороги России», издатель журнала
«Главные дороги России»,
кандидат исторических наук,
профессор Академии военных наук

ОПЫТ РАБОТЫ ПРЕДПРИЯТИЯ ПО СОЗДАНИЮ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ДОРОГ

Федеральным законом «О безопасности дорожного движения» гарантируется право граждан на получение объективной, актуальной и доступной информации, необходимой участнику дорожного движения для осуществления безопасного и комфортного передвижения по автомобильным дорогам. ГУП ЦРП МСП в течение ряда лет работает

над созданием «Системы информационного обеспечения участников дорожного движения».

В соответствии с Договором о сотрудничестве с «Росавтодором» в рамках проекта «Главные дороги России. Придорожный сервис. Информационное обеспечение» реализуется I этап создания такой системы.

Средствами реализации этого проекта являются:

- полевые поездки по федеральным дорогам с целью составления перечня и характеристик придорожных объектов с привязкой их к километровой отметке;
- периодические издания сервисных атласов, имеющих широкий регион распространения, форма подачи в которых запатентована;
- формирование Интернет-сайта, на котором можно увидеть электронную версию атласа, информацию о работе проекта «Главные дороги России. Дорожный сервис. Информационное обеспечение».

Начиная с 1998 г., нами подготовлены и выпущены полноцветные сервисные дорожные атласы: «Золотое кольцо России», «Дороги Центральной России», «МКАД», «Дороги Татарстана», «Дороги Санкт-Петербурга и Ленинградской области» и многие другие. В атласах отображен уникальный материал о придорожных объектах по более чем 15 тыс. км дорог, дан покилометровый анализ наличия различных служб экстренной помощи по федеральным трассам: службы спасения, больницы, ГИБДД, милиция, эвакуаторы. Конечной целью I этапа проекта является создание «Федерального сервисного атласа».

В процессе выполнения этих работ предприятием проводилась комплексная оценка состояния информационного обеспечения участников дорожного движения.

Необходимо констатировать, что состояние информационного обеспечения на главных дорогах России не отвечает международным требованиям и не создает в полной мере условий для безопасного передвижения людей и грузов, не содействует развитию внутреннего и международного автомобильного туризма, сдерживает развитие дорожного сервиса.

Доведение информационного обеспечения на федеральных дорогах до уровня международных требований особенно важно для успешного функционирования международных транспортных коридоров.

Особую значимость уровень информационного обеспечения участников дорожного движения приобретает при наступлении экстремальных ситуаций (ДТП, неисправность автотранспортных средств, криминал).

Наиболее важной и серьезной проблемой является своевременное оказание медицинской помощи участникам ДТП. Более половины (52,3%) летальных исходов при ДТП наступают на месте происшествий. Основными причинами, снижающими эффективность медицинской помощи на догоспитальном этапе, являются прибытие к месту происшествия бригады скорой медицинской помощи со значительным опозданием (34,3%) и отсутствие средств связи для вызова медицинской помощи (16,3%).

Несвоевременное прибытие спасателей на место происшествия также увеличивает число летальных исходов. Сегодня для обеспечения удобного доступа врача к пострадавшему в деформированном автомобиле требуется 20–30 мин. Применение современных спасательных инструментов позволяет сократить это время до 5–10 мин. Безусловно, спасение пострадавших при ДТП является многоплановой задачей, однако своевременная информация специальных служб о ДТП и о наличии пострадавших приводит к значительному сокращению числа летальных исходов.

Второй по важности проблемой для участника дорожного движения является оказание технической помощи на месте и эвакуация неисправного транспортного средства.

В организационном плане эти задачи необходимо решать с помощью создания сети информационно-операторских пунктов федеральных дорог (РИОПФД), обеспечивающих оперативное информирование о фактах ДТП медицинских служб, подразделений ГИБДД и МЧС, дорожных и коммунальных служб, объектов придорожного автосервиса с целью обеспечения максимально быстрого прибытия их на место происшествия, оказания медицинской и технической помощи, обеспечения бесперебойного движения транспорта. Для решения этих задач важнейшим является наличие канала связи у частника дорожного движения с РИОПФД.

Сегодня отсутствует государственная придорожная телекоммуникационная сеть, способная предоставить каналы связи участнику дорожного движения независимо от его географического нахождения на трассе для решения его проблем.

В качестве такой телекоммуникационной сети сегодня можно рассматривать лишь мобильные телекоммуникационные сети (МТС, Би-Лайн GSM и др).

Мобильные телесистемы (МТС, Би-Лайн GSM и др), действуя в условиях рынка и стремясь к расширению вида услуг, предоставляемых пользователям, уже сегодня реализуют фрагменты системы информационного обеспечения участников дорожного движения, но только в пределах Москвы.

Услуги абонентам оказываются мобильными сетями совместно со специализированными предприятиями.

Развитая городская инфраструктура уже сама по себе предоставляет участнику дорожного движения определенные возможности для решения своих проблем, возникающих при различных дорожных ситуациях. В условиях автомобильной трассы такие возможности сегодня отсутствуют.

Потребность в информационном обеспечении у участников дородного движения не ограничивается только экстремальными ситуациями. Имеется большой объем информации, в которой участник дорожного движения нуждается в повседневном режиме:

- оптимизация маршрута движения при планировании поездки;
- сведения о состоянии дорожной сети, метеоусловия;
- места для остановки для отдыха, техосмотра автомобиля;
- расположение складских и таможенных терминалов и другие услуги для грузового автотранспорта;
- перечень информационных услуг, предоставляемых на трассе и каналы связи;
- навигационно-маршрутное сопровождение спецтранспорта и грузов.

Предоставление такой информации участнику дорожного движения может осуществляться через глобальные сети Интернет/Интранет, печатные издания (специальные сервисные атласы автомобильных дорог), а также при непосредственном обращении в РИОПФД).

Таким образом, ГУП ЦРП МСП в качестве II этапа создания «Системы информационного обеспечения участников дорожного движения» видит разработку и создание «Региональных информационно-операторских пунктов федеральных дорог». Основу информационной базы данных, которая составит информация, полученная предприятием в процессе создания «Федерального сервисного атласа».

В целях ускорения разработки системы является целесообразным ее строительство с использованием мобильных телесистем, что, в свою очередь, определяет коммерческий характер функционирования РИОПФД.

В настоящее время ведутся переговоры и консультации с Минтранспортом России и потенциальными участниками разработки «Системы информационного обеспечения участников дорожного движения».

Вышеизложенное позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, существующее состояние информационного обеспечения участников дорожного движения на федеральных дорогах не отвечает международным требованиям и не создает в должной мере условия для безопасного передвижения людей и грузов, не содействует развитию внутреннего и международного туризма, сдерживает развитие инфраструктуры дорожного сервиса и не способствует привлечению инвестиций в создание объектов дорожной инфраструктуры.

Во-вторых, для исправления существующего положения, планируется разработка проекта, решающего следующие задачи:

- разработка информационной системы, включающей программно-аппаратные средства, телекоммуникационные сети и специализированные носители информации;
- организация систематического сбора, анализа и обобщения оперативных данных о состоянии дорожной сети, объектов инфраструктуры, дорожного сервиса, метеоусловий, интенсивности транспортных потоков и других параметров и объектов транспортных коридоров;
- доведение экстренных сообщений до ГИБДД, медицинских, аварийных и пожарных служб;
- содействие участникам дорожного движения в решении технических и организационных проблем в экстремальных ситуациях;
- структурирование и организация многопланового предоставления информационных материалов участникам дорожного движения, обеспечивающим субъектам;
- оказание информационной поддержки планированию маршрутов движения, временного размещения пассажиров и грузов, ремонтно-восстановительных работ транспортного средства.

В-третьих, создавать структуру РОПФД для решения задач информационного обеспечения участников дорожного движения на коммерческой основе с привлечением мобильных телесистем.

В-четвертых, система информационного обеспечения должна обладать возможностями ее модернизации и наращивания:

- по объему и видам предоставляемой информации, а также способам доведения ее до потребителей;
- по принципам задействования дорожной сети (региональные, международные, страны СНГ);
- возможности использования структуры системы в министерствах и ведомствах России для решения специальных задач.

В-пятых, результатами создания «Системы информационного обеспечения Федеральных дорог» следует считать:

- повышение безопасности дорожного движения и создание комфортных условий для участников дорожного движения;
- значительное уменьшение негативных последствий в случае возникновения экстремальных ситуаций у участников дорожного движения;
- доведение информационного обеспечения дорог России до уровня международных требований, что особенно важно для успешного функционирования международных транспортных коридоров;
- увеличение масштабов привлекаемых инвестиций в дорожную инфраструктуру;
- создание условий для ускоренного развития объектов дорожного сервиса и повышения качества предоставляемых услуг за счет формирования здоровой конкурентной среды;

- использование информационных и телекоммуникационных сетей на коммерческой основе, что будет способствовать снижению тарифов на услуги связи и подключению к общедоступным информационным системам.

В-шестых, цели и задачи проекта определены на основании рекомендаций Правительству Российской Федерации, сформулированной Комитетом Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи по результатам парламентских слушаний «Состояние и перспективы развития международных транспортных коридоров Европа–Азия» 18 апреля 2002 г.

Ю.Ю. Попов
председатель комиссии по
законодательству и безопасности
Московской городской Думы

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЙ НА ТРАНСПОРТЕ В Г. МОСКВЕ (ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ)

Терроризм – опаснейшее явление современности, угрожающее в XXI веке стать одним из главных препятствий на пути решения общечеловеческих и государственных задач.

Главная опасность терроризма заключается не только в непосредственном вреде, причиняемом жертвам преступлений, но и в ущербе, нанесенном общественной безопасности и конституционному порядку. Страх, рассеиваемый террористами в обществе, чувство полной беспомощности перед угрозой, потеря веры в способность государственных структур защищать своих граждан – это наиболее очевидные последствия недостаточно эффективного противодействия террору.

Как показывает опыт последних десятилетий, терроризм имеет тенденцию к по-

стоянному расширению своей сферы влияния – к так называемой *глобализации*.

К концу 90-х годов терроризм превратился в реальную **угрозу безопасности России**, что зафиксировано в *Концепции национальной безопасности Российской Федерации*, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300.

В настоящее время обстановка в России, сопряженная с проявлением преступности террористического характера, продолжает обостряться.

Признавая существенную зависимость терроризма в стране от международных факторов, Президентом Российской Федерации 7 августа 2000 г. был подписан Федеральный закон *«О ратификации Европейской конвенции о пресечении терроризма»*. Россия является участницей международных и региональных соглашений по борьбе с терроризмом, среди них: действующие Конвенции (*Европейская конвенция о пресечении терроризма*), протоколы ООН и *Договор о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом* (1999).

Уголовный кодекс РФ (ст. 205) определяет терроризм как «совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях».

В Федеральном законе Российской Федерации *«О борьбе с терроризмом»* от 25 июля 1998 г. террористическая деятельность трактуется более широко. Она включает в себя организация, подготовку и реализацию террористической акции, подстрекательство к террористической акции, организацию незаконного вооруженного формирования, вербовку, вооружение, обучение и использование террористов, финансирование заведомо террористической организации.

Таким образом, терроризм в настоящее время является одной из форм преступной деятельности.

Законодательство Российской Федерации содержит достаточно большое количество нормативных правовых актов, направленных на предупреждение и пресечение террористических акций.

Реализация требований федеральных законов и постановлений Правительства РФ отражены в соответствующих нормативных актах субъектов Российской Федерации (например, в Хабаровском крае; в Астраханской, Брянской, Воронежской, Калининградской, Московской, Сахалинской, Тверской областях).

К настоящему времени **в Москве** также принимаются организационные и практические меры по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обусловленные террористическими актами. Однако, несмотря на то, что правоохранительные органы предотвращают значительную часть террористических акций, их сил и средств явно недостаточно, чтобы пресечь это опасное явление. В столичном мегаполисе все чаще террористические акции из области возможных угроз переходят в область реальных и чрезвычайных ситуаций.

В многомиллионном городе, где перевозки пассажиров осуществляются в основном городским общественным транспортном, важное значение приобретает обеспечение безопасности населения на каждом виде транспорта.

Столичный общественный транспорт ежегодно перевозит от 6 до 8 млрд.[1] пассажиров, причем более 40% перевозок приходится на метрополитен. Структура перевозок пассажиров отдельными видами транспорта в городе Москве выглядит следующим образом. 42% составляет удельный вес перевозок пассажиров на метро. 34% – на автобу-

[1] Московский статистический ежегодник. 2002. Мосгоркомстат. М., 2002. С. 149.

сы. 13% – на троллейбусы. 11% – на трамваи.

События последних лет показывают, что городской общественный транспорт не в первый раз становится мишенью террористов.

Одно из первых проявлений терроризма произошло в 1974 г. 20 октября на станции метро «Площадь Революции» прогремел взрыв, но обошлось без жертв.

Следующий террористический акт был совершен спустя три года. 8 января 1977 г. на перегоне «Измайловская» – «Первомайская»; в результате погибли 7 человек и свыше 40 были ранены.

27 декабря 1994 г. в Москве около южного входа ВДНХ взорвался рейсовый автобус маршрута № 33, никто не пострадал.

Бомба с тротиловым эквивалентом мощностью 340 г взорвалась 11 июня 1996 г. на перегоне «Тульская» – «Нагатинская», 4 человека погибли, 12 были доставлены в больницу.

11 июля 1996 г. в Москве в троллейбусе 12-го маршрута на Пушкинской площади произошел взрыв. Сильно пострадал водитель, еще 5 человек отделались легкими ранениями.

12 июля 1996 г. троллейбус, 48-го маршрута стал мишенью террористов. В результате взрыва, произошедшего на Проспекте Мира, 28 человек получили ранения.

1 января 1998 г. террористы «отметили» взрывом на станции «Третьяковская», ранения получили 3 человека.

5 февраля 2001 г. в Москве в подземном вестибюле станции метро «Белорусская-кольцевая» произошел взрыв. В результате взрыва самодельного взрывного устройства мощностью около 200 г тротилового эквивалента пострадали 20 человек.

6 февраля 2004 г. утром произошел взрыв в одном из вагонов поезда на Замоскворецкой линии во время движения от станции метро «Павелецкая» к «Автозаводской». В результате 40 погибли, 134 – ранены, из них 113 человек госпитализированы.

В настоящее время в столице нормативными правовыми документами, регулирующими вопросы безопасности на транспорте, являются федеральные законы, ведомственные акты МВД России, совместные управленческие решения (в частности, МПС и МВД России), федеральные и городские программы по борьбе с преступностью, планы совместных мероприятий по отраслевым направлениям деятельности правоохранительных органов и других заинтересованных ведомств.

I. Постановление Правительства Москвы *«Об утверждении Концепции безопасности Москвы»* от 22 августа 2000 г. № 654 (в ред. 2 декабря 2003 г.), определяющее жизненно важные интересы москвичей и интересы города: обеспечение конституционных прав и свобод, личной безопасности; выполнение законов и поддержание правопорядка; создание нормальных условий для жителей города и его структур.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации приведены основные направления обеспечения безопасности города, такие как:

- активное взаимодействие с федеральными органами и организациями по проблемам безопасности;
- обеспечение эффективной работы городской системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- повышение эффективности противодействия террористической деятельности.

Основными ***принципами*** реализации Концепции являются:

1) создание и совершенствование системы законодательных и нормативных актов в области обеспечения безопасности города с учетом действующих федеральных документов в этой сфере;

2) разработка норм и требований, регламентирующих обеспечение безопасности города, позволяющих осуществлять контроль за ее состоянием;

3) разработка и реализация городских целевых программ в области обеспечения безопасности, участие в реализации федеральных целевых программ.

II. Постановление Правительства Москвы *«О комплексной городской целевой программе борьбы с преступностью в г. Москве на 2003 – 2005 годы и ее подпрограмме «Безопасность москвичей»* от 18 февраля 2003 г. № 88-ПП было принято в целях улучшения взаимодействия правоохранительных органов между собой и со структурными подразделениями органов государственной власти и управления, принятия дополнительных мер по сдерживанию, противодействию и преодолению негативных тенденций.

III. Для деятельности органов исполнительной власти города Москвы по борьбе с терроризмом, повышения эффективности проведения мероприятий по выявлению, предупреждению и пресечению террористической деятельности *Распоряжением Мэра Москвы* от 6 мая 1998 г. № 446-РМ была создана **Межведомственная антитеррористическая комиссия города Москвы,** основными задачами которой стали согласование планов и действий участников антитеррористической деятельности, координация деятельности органов исполнительной власти города Москвы по разработке проектов законодательных и иных правовых актов, а также подготовка предложений по вопросам совершенствования антитеррористической деятельности в Межведомственную антитеррористическую комиссию Российской Федерации.

IV. Этим же распоряжением утверждено ***Положение об оперативном штабе Межведомственной антитеррористической комиссии города Москвы*,** который является органом непосредственного управления силами и средствами, привлекаемыми для проведения антитеррористических операций и ликвидации последствий акций терроризма на территории города Москвы.

При проведении антитеррористических мероприятий, в случае необходимости, оперативный штаб согласовывает порядок привлечения и использования дополнительных сил и средств с руководителем оперативного штаба Межведомственной антитеррористической комиссии Российской Федерации.

V. Для взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с правоохранительными органами, расположенными на территории города Москвы и других субъектов Российской Федерации, а также с правоохранительными органами стран СНГ, подразделениями Министерства юстиции российской Федерации, Управлением Судебного департамента при Верховном Суде РФ по городу Москве, органами военного управления, Московским городским штабом народной дружины, казачеством вышло Постановлением Правительства Москвы *«Об утверждении Положения об Управлении по работе с органами обеспечения безопасности правительства Москвы»* от 23 июля 2002 г. № 576-ПП, которым определены функции и задачи этого Управления.

VI. Распоряжение Мэра «*О координации взаимодействия с федеральными структурами по противодействию терроризму и ликвидации последствий террористических актов и чрезвычайных ситуаций»* от 29 декабря 2002 г. № 675-РМ принято для оперативной организации взаимодействия служб города с федеральными структурами по осуществлению неотложных мер защиты населения от террористических актов и чрезвычайных ситуаций.

VII. В целях укрепления безопасности на железнодорожном транспорте столичной коллегией мэрии принято Решение «*О мерах по укреплению безопасности на железнодорожном транспорте в Московском регионе»* от 18 декабря 200 г. № 9-РСК.

VIII. В 2003 г. в Москве состоялась международная конференция *«Безопасность больших городов»*, которая привлекла более 150 участников из регионов России, стран СНГ, а также США, Франции, Бельгии, Австрии. Участники конференции выработали заявление о необходимости разработки комплексных мер противодействия националистическим и криминальным угрозам, создания эффективной системы предупреждения

чрезвычайных ситуаций и катастроф. По итогам конференции было предложено создать в рамках Международной ассамблеи столиц и крупных городов СНГ (МАС) постоянный **Комитет по безопасности городов**.

Таким образом, проблема терроризма, в том числе и на транспорте, решается в различных органах государственной власти. Однако в решении этой проблемы в мегаполисах еще не достигнут уровень, позволяющий переломить ситуацию в вопросах предупреждения террористических акций, что требует их законодательного регулирования, унификации и гармонизации.

Совершенствование законодательства в области правоохранительной деятельности предусматривает формирование оптимальной правовой базы, учитывающей современную ситуацию, что позволит правоохранительным органам создать и обеспечивать:

- приоритетную защиту прав граждан;
- надежные юридические механизмы исполнения правовых решений в сфере борьбы с терроризмом;
- условия для сотрудничества правоохранительных органов с компетентными органами иностранных государств и международными организациями.

Приоритетными направлениями здесь можно назвать такие, как правовое обеспечение новых направлений правоохранительной деятельности, устранение пробелов и коллизий в правовом регулировании правоохранительной деятельности и отмену устаревших нормативных правовых актов.

Е.А. Кириллов,
адъюнкт кафедры конституционного
(государственного) и международного права
Военного Университета
Министерства обороны РФ

ТЕРРОРИЗМ КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В конце прошлого – начале нынешнего столетия терроризм предстал мировому сообществу в новом ракурсе: как угроза мировой безопасности в целом и как угроза национальной безопасности каждого государства. В настоящее время в нашей стране, как и во всех цивилизованных демократических странах, активно ведется деятельность, направленная на жесткую, бескомпромиссную борьбу с терроризмом, и что самое главное – с его идейными и финансовыми источниками. Проблеме национальной безопасности и проблеме терроризма посвящено много научных трудов российских правоведов, таких как: И.Н.Арцибасов, И.И.Артамонов, Н.А.Васецкий, А.И.Васильев, С.И.Илларионов, Ю.И.Мигачев, А.Н.Писарев, Ю.С.Пивоваров, В.П.Сальников, С.В.Степашин и др. Последние террористические акты еще раз доказали российскому народу, что террористы имеют цель надолго дестабилизировать общественную безопасность в стране.

Национальная безопасность и вместе с ней контртеррористическая деятельность тесно связаны с деятельностью государства, в первую очередь правоохранительных ор-

ганов, вооруженных сил и других воинских формирований, так как только они, опираясь на действующее законодательство, могут обеспечить стабильность в обществе, охрану интересов граждан, гарантированных Конституцией Российской Федерации, и их защиту как от преступных посягательств международных террористических организаций, так и от внутренних террористических угроз.

Согласно Концепции национальной безопасности Российской Федерации (далее – Концепция), утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. (в ред. от 10 января 2000 г.), под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

Обеспечение национальной безопасности – одна из основных, важнейших задач государства. Она достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности осуществлением, системы мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.[1]

В соответствие с Концепцией терроризм – серьезная угроза национальной безопасности Российской Федерации, международный терроризм развязал открытую кампанию в целях дестабилизации ситуации в России. В связи с этим особо отметим, что терроризм представляет собой как внутреннюю, так и внешнюю угрозу национальной безопасности. Поэтому он должен подавляться как внешними, так и внутренними мерами.

К внешним мерам борьбы с терроризмом следует отнести:

- работу над созданием международных договоров и соглашений, укрепляющих сотрудничество между государствами в сфере борьбы с терроризмом, в первую очередь – усиливающих меры по международному розыску и выдаче лиц, причастных к осуществлению террористической деятельности;
- участие в работе международных организаций, деятельность которых направлена на борьбу с терроризмом (прежде всего в ООН, антитеррористическом центре стран – участников СНГ);
- эффективное сотрудничество с государствами, их органами, специальными службами в целях использования опыта борьбы с терроризмом;
- оказание помощи государствам по розыску международных террористов, укрывающихся на территории Российской Федерации, их своевременной выдаче, а также оказание иной, в том числе информационной, помощи в этой сфере;
- деятельность спецслужб Российской Федерации, направленная на предотвращение на территории России террористических актов с участием физических лиц и организаций, причастных к международному терроризму;
- организацию на международном уровне скоординированной научно-исследовательской работы по выработке общего понятия «терроризма»;[2]
- осуществление сотрудничества с иностранными государствами в области осуществления борьбы с финансированием терроризма.

Внутренние меры борьбы с терроризмом включают:

1. создание эффективно действующей законодательной базы, направленной на борьбу с терроризмом, его идейными и финансовыми источниками, неотвратимое наказание физических и юридических лиц, причастных к террору. Данные нормативные правовые акты не должны противоречить друг другу и не должны иметь какую-либо не-

[1] См.: Закон РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. (с изм. от 25 декабря 1992 г., 24 декабря 1993 г., 25 июля 2002 г.). Ст. 4.

[2] Здесь автор полностью разделяет мнение А. С. Куликова. См.: Куликов А. С. Глобализация и некоторые проблемы борьбы с терроризмом //Право и безопасность. 2002. № 2.

согласованность, как это имеет место в настоящее время. В частности, нужно принять новый закон «О борьбе с терроризмом». В рамках которого необходимо:

- дать четкое определение понятию «терроризм»;
- более точно конкретизировать функции субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом;
- установить систему контролирующих мер за операциями с денежными средствами, осуществляемыми физическими лицами или организациями в целях финансирования террористической деятельности;
- определить функции средств массовой информации для их содействия в борьбе с терроризмом;
- установить льготы, гарантии и компенсации гражданам, участвующим в борьбе с терроризмом, и членам их семей, которые реально соответствовали бы опасности, которой они подвергаются, осуществляя эту деятельность;
- укрепление четкого взаимодействия всех органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в осуществлении борьбы с терроризмом и на основе этого создание единой системы антитеррористической борьбы как составной части национальной безопасности;
- осуществление активного розыска граждан Российской Федерации, причастных к террористической деятельности на территории России;
- создание эффективной системы отслеживания денежных потоков, направленных террористическим организациям.

Этот перечень мер не является исчерпывающим – автор лишь акцентировал внимание на наиболее важные из них.

В заключение отметим, что только при неукоснительном соблюдении этих правовых мер наша страна при тесной поддержке всего мирового сообщества сможет осуществлять защиту своей национальной безопасности от проявлений терроризма.

В.И. Попов,
заместитель начальника отдела
таможенной и оперативно-правовой
работы Белорусской ассоциации
международных автомобильных перевозчиков

О НАПАДЕНИЯХ НА БЕЛОРУССКИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПЕРЕВОЗЧИКОВ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Белорусская ассоциация международных автомобильных перевозчиков считает необходимым информировать уважаемую конференцию о том, что 9 дней тому назад, 24 февраля 2004 года около 9 часов дня на 326 км автомобильной дороги Санкт-Петербург – Киев, в 10 км от г. Остров Псковской области Российской Федерации, неизвестными преступниками тремя выстрелами из огнестрельного оружия убит гражданин Республики Беларусь, водитель автомобиля Конюшок В.П., выполнявший международную перевозку груза из Польши в Санкт-Петербург.

Аналогичное разбойное нападение с применением насилия к перевозчику и хищением транспортного средства и перевозимого груза совершено также 29 января 2004 г. в районе г. Невель в отношении белорусского международного перевозчика ИП Позднякова Ю.Ф., выполнявшего международную перевозку по маршруту Германия – Россия. Лица, совершившие нападение, до настоящего времени правоохранительными органами России не установлены, перевозимый груз не найден.

Буквально вчера, 3 марта 2004 г., на белорусских международных перевозчиков совершено еще два нападения.

3 марта 2004 г. в районе г. Смоленска совершено разбойное нападение на автопоезд ООО «Автолайттранзит», выполнявший перевозку товаров из Бельгии в Москву. В результате нападения автопоезд и груз похищены.

3 марта 2004 г. в г. Москве около 14 час. 30 мин. в районе таможенного поста «Чертановский» (ул. Дорогиная, 54) Московской западной таможни якобы сотрудниками милиции с участием двух граждан в штатском с применением силы и угрозой оружием совершено нападение на автопоезд ОАО «Лидатрансавто», выполнявший перевозку груза из Бельгии в Москву. Нападавшие удерживали водителя автопоезда в течение 8 час., после чего под их сопровождением автопоезд без груза был доставлен в район г. Смоленска и с угрозой водителю о необращении в правоохранительные органы отпущен.

Активизация деятельности преступных групп в отношении белорусских международных перевозчиков на дорогах Российской Федерации вызывает определенное беспокойство в Белорусской ассоциация международных автомобильных перевозчиков, создает нервозную обстановку среди международных перевозчиков и ведет к серьезным моральным и материальным потерям.

Указанные разбойные нападения на белорусских международных перевозчиков не единичные. В 2003 г. на белорусских перевозчиков на территории Российской Федерации было совершено 12 нападений, связанных с насилием к перевозчикам и хищением транспортных средств и грузов.

Перечень фактов нападений на белорусских перевозчиков с хищением транспортных средств и грузов на территории Российской Федерации в 2003 г.

№ п/п	Дата и место нападения	Наименование перевозчика	Маршрут перевозки	Книжка МДП
1.	14 января г. Москва	СП ООО «Белкарго»	Германия – Россия	VX 38 182 494
2.	13 февраля г. Смоленск	ИП Вакульчик С.Н.	Венгрия – Россия	XB 37 755 938
3.	17 марта г. Кубинка	ООО «Жастин»	Германия – Россия	GX 38 512 654
4.	21 марта г. Домодедово	ООО «Белтрансвейс»	Швейцария – Россия	GX 38 643 363
5.	9 апреля г. Москва	ИП Сологуб С.И.	Германия – Россия	XW 38 199 753
6.	25 июня г. Смоленск	ООО «Еврогруз»	Голландия – Россия	RX 39 392 652
7.	5 сентября г. Вязьма	СП ООО «АОТранс»	Италия – Россия	XW 39 842 367

8.	6 ноября г. Голицын	ООО «Ратипа»	Германия – Россия	XW 40 728 534
9.	21 ноября пос. Хлебниково Московской обл.	СП ООО «Агроинтер»	Чехия – Россия	JX 40 887 589
10.	11 декабря г. Невель	ИТЧУП «Родекор транс»	Литва - Россия	RX 41 145 160
11.	13 декабря г. Невель	ИП Зубов С.Д.	Литва – Россия	XH 41 149 038
12.	13 декабря г. Невель	ИП Лядник Т.Г.	Литва – Россия	XH 41 144 438

Подобные случаи создают серьезные проблемы в выполнении договорных обязательств белорусскими перевозчиками с зарубежными партнерами. Белорусские международные перевозчики несут серьезные моральные и материальные потери.

Учитывая складывающуюся ситуацию с безопасностью при выполнении международных перевозок на территории России, считали бы необходимым от лица конференции направить необходимую информацию в соответствующие органы Российской Федерации с просьбой рассмотреть все факты нападений на белорусских международных перевозчиков в 2003 и 2004 гг. и принять необходимые меры по недопущению подобного в дальнейшем.

Другая, на наш взгляд, не менее важная проблема – это привлечение к ответственности российскими правоохранительными органами за недоставку товаров в места, установленные таможенными органами и повлекшими неуплату полагающихся таможенных платежей, и причинение ущерба в особо крупных размерах, а также существенного вреда государственным интересам лиц непосредственно виновных в их совершении.

Так, на протяжении 2002–2003 гг. белорусскими перевозчиками, порой с непосредственным участием российских заказчиков транспорта, совершено на территории Российской Федерации более 200 недоставок товаров, находящихся под таможенным контролем.

Сумма неоплаченных белорусскими перевозчиками и, как правило, российскими заказчиками транспорта таможенных платежей по указанным недоставкам составила более 5 млн. долларов США.

Уже в 2003 г. нами среди белорусских перевозчиков выявлено три предприятия, которые, на наш взгляд, преднамеренно и умышленно с участием российских владельцев товаров и заказчиков транспорта не доставили товары в таможенные органы Российской Федерации.

УП «Белвнештранс»	5 недоставок	Там. платежи 72 365,35 долларов США
ООО «Т и М транс»	4 недоставки	Там. платежи более 500 тыс. долларов США.
ИП «Автоград»	6 недоставок	Там. платежи более 100 тыс . долларов США

Несмотря на преднамеренность и многоэпизодность нарушений, Белорусская ассоциация до настоящего времени не располагает информацией о действиях таможенных органов России по правовой оценке действий непосредственных виновников за допущенные правонарушения. Статья 194 УК РФ в этих случаях бездействует.

Такая ситуация с оценкой российскими компетентными правоохранительными органами правонарушений, допущенных международными автомобильными перевозчиками, порождает у них чувства безнаказанности и создает благоприятные условия для продолжения с их стороны, а также со стороны других перевозчиков совершения аналогичных правонарушений в дальнейшем.

Уходя от оплаты полагающихся таможенных платежей, фактические владельцы грузов, а возможно, и целые преступные сообщества получают возможность использовать в преступных целях значительные финансовые средства и зачастую становятся источниками финансирования совершения новых правонарушений.

Полагаем, что принятие соответствующих мер к виновным в соответствии с действующим на территории Российской Федерации законодательством, предъявление и взыскание с них допущенного ущерба будут несомненно способствовать укреплению взаимного доверия между странами–участницами Таможенной конвенции о международной перевозке грузов, а также ликвидации источников финансирования преступных сообществ.

В.В. Волченков,
профессор кафедры оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Московского университета МВД России,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ РОССИИ

Обсуждаемые сегодня проблемы борьбы с терроризмом обрели для нашей страны особое значение, в том числе для правоохранительных органов. Удельный вес этой категории преступлений в общей структуре преступности, к сожалению, растет, и они становятся серьезной государственной проблемой. Так, в 2001 г. в Российской Федерации зарегистрировано 339 (+ 57%) преступлений террористического характера. В 2002 г. совершено 407 (+26%) преступлений этой категории, в 2003 г. – 561 (+55,8). Раскрыто 86 преступлений или 17,1% , не раскрыто – 417.

Определяющим фактором, влияющим на состояние преступлений террористического характера и оперативной обстановки в стране в этой области в целом, остается положение в Южном федеральном округе, в частности в Чеченской Республике, на тер-

ритории которой зарегистрировано в 2003 г. свыше 80 % от всех преступлений террористического характера в России.

Надо отметить, что в последнее время произошли значительные положительные изменения в организации борьбы с терроризмом в стране. В результате принятых мер уничтожено большое количество боевиков, захвачены ряд участников бандформирований, как рядовых, так и главарей, в том числе запятнавших себя тяжкими и особо тяжкими преступлениями в городах Буденовске, Моздоке, Каспийске, Пятигорске, Ессентуках, Москве, Волгодонске, Буйнакске и других, многие из них уже осуждены.

Однако в целом состояние выявления, пресечения и расследования преступлений террористического характера еще не соответствует предъявляемым требованиям (раскрываемость этих преступлений остается на низком уровне). Во многом это связано с тем, что органы правопорядка работают в режиме реагирования на уже свершившиеся факты, а жизнь требует перевода основных усилий на предупреждение и своевременное пресечение фактов терроризма.

Острота и актуальность борьбы с терроризмом заключается и в том, что на протяжении последних лет медленно преодолевается тенденция к снижению распространения на территории Российской Федерации огнестрельного оружия, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств. В 2003 г. количество выявленных преступлений, связанных с его незаконным оборотом (ст.222–223 УК РФ), по сравнению с 2002 г. снизилось на 9,6% и составило 54,2 тыс. Уменьшилось на 4,6% количество фактов хищения и вымогательства оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые правоохранительными органами меры по борьбе с незаконным оборотом оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств, насыщение общества вооружением как в сфере законного владения, так и в криминальном обороте остается высоким. В 2003 г. с использованием оружия совершено 26 629 преступлений (+1,9%). Все это привело к увеличению количества фактов терроризма, бандитизма, грабежей, разбоев и других преступлений.

Незаконное распространение оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств стало в настоящее время катализатором агрессивности и жестокости преступных проявлений.

С определенной уверенностью следует говорить о причинной связи между происшедшими терактами и увеличением количества преступлений, связанных с незаконным оборотом огнестрельного оружия, захватом заложников, опасными посягательствами на жизнь и здоровье представителей органов власти и управления, коммерческих и финансово-банковских структур.

Ежедневные криминальные взрывы с жертвами и повреждением имущества лихорадят общество, вызывают у населения чувство страха и тревоги. В 2003 г. их количество выросло на 59,9% и составило 1370. Раскрыто 347 преступлений или 28,2%, не раскрыто – 863.

Криминальные взрывы фактически содержат все признаки террористических актов корыстной направленности. Однако из-за отсутствия в УК РФ специальных статей по преступлениям террористического характера, предварительное следствие вынуждено квалифицировать их как хулиганство, разбой, уничтожение и повреждение объекта, имущества, причинение телесных повреждений различной степени тяжести, убийство, вымогательство и др. Поэтому ученые, депутаты нового состава Госдумы должны уделять особое внимание устранению пробелов в УК РФ, которые обнаружились в последние годы и не позволяют целенаправленно и эффективно вести борьбу с террористическими актами в стране.

В условиях роста количества фактов терроризма, недостатка средств, выделяемых на укрепление законности, правопорядка и заработную плату сотрудникам, решающее значение приобретает новое законодательное обеспечение борьбы с терроризмом.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день нет достаточных оснований говорить о наличии в России терроризма как широкомасштабного системного явления, хотя и отмечается рост отдельных его проявлений демонстрационного, устрашающего характера, с целью для раздела сфер влияния между криминальными элементами, достижения иных противоправных целей.

Совершенствование концепции законодательного обеспечения антитеррористической деятельности

Исходя не только из общих уголовно-правовых принципов и отдельных аспектов борьбы с терроризмом, но и из всей совокупности особенностей терроризма как социально-политического явления и преступного деяния должен быть кардинально изменен подход к содержанию антитеррористического законодательства.

В действующем Законе, с точки зрения основных подходов к контролю над терроризмом, не отражен комплекс мероприятий, направленных на выявление и пресечение актов терроризма, наказание виновных, защиту прав лиц, вовлеченных в контртеррористическую деятельность, предупреждение терроризма, включая определение и устранение факторов, способствующих возникновению и развитию терроризма, **по аналогии с терминологией ООН, избранной для обозначения общей формы противодействия наркоугрозе, – контроль над наркотиками**. Как представляется, такая формулировка более адекватна сложной социально-политической и криминологической природе терроризма, чем, например, термин **«борьба с терроризмом»,** которая направлена исключительно на репрессивные методы. Превентивные и регулятивные методы не нашли в нем отражения. Совокупность особенностей терроризма как преступного деяния в Законе не отражена, что объективно затрудняет противодействие террористам, структурам, их поддерживающим, а также выявлению и устранению причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности. Структура Закона отражает лишь общие уголовно-правовые принципы и отдельные организационные аспекты борьбы с терроризмом. Поскольку же предупреждение, выявление и пресечение терроризма не могут быть ограничены рамками общего криминологического подхода, в значительной степени не учитывающего социально-политическую составляющую терроризма, необходим специальный закон, регулирующий все направления антитеррористической деятельности. Об этом свидетельствует и опыт принятия в ряде стран комплексных законов о борьбе с терроризмом (США, Великобритания, ФРГ, Турция и др.), как правило, содержащих нормы различных отраслей права (уголовного, уголовно-процессуального, административного и др.).

По нашему мнению в специальный антитеррористический закон необходимо включить как подробный перечень преступлений террористической направленности, так и всю совокупность процессуальных, оперативно-розыскных и организационно-правовых аспектов, а также внутри- и внешнеполитических вопросов, относящихся к сфере антитеррористической деятельности государства. При рассмотрении отдельных аспектов правового регулирования борьбы с терроризмом принципиальным представляется законодательное решение дефиниции терроризма, поскольку в данном случае эта ключевая для всей антитеррористической деятельности задача переходит из области теории и научных споров в практическую плоскость. Именно определение терроризма позволяет выявить круг общественных отношений, затрагиваемых терроризмом и борьбой с ним, и выработать механизмы правового регулирования этих отношений. Поэтому закон, в отличие от ст. 205 УК РФ, должен четко определить круг всех преступлений, так или иначе связанных с террористической деятельностью. С учетом труд-

ностей в определении общего объекта преступлений терроризма решение проблемы видится в возможном формулировании всего перечня преступлений террористической направленности в отдельном законе. В пользу подобного решения говорит тенденция, прослеживаемая в последнее время в мире. Характерным выражением стало Рамочное соглашение Совета Европейского союза по борьбе с терроризмом от 7 декабря 2001 г. по этому пути идут и разработчики Дополнительного протокола к Европейской конвенции о пресечении терроризма от 27 января 1977 г. Такой подход позволил бы снять многие проблемы, возникшие в связи с квалификацией в качестве преступных деяний актов терроризма в составе группы лиц, причастности к вспомогательной для терроризма деятельности (финансирование, обучение и вербовка, а также получение соответствующей подготовки) и принадлежности непосредственно к террористической организации.

В качестве альтернативного определения терроризма предлагается следующая формулировка: **терроризм – противоправное умышленное применения насилия или угроза его применения в отношении личности, а также уничтожение или повреждение либо угроза уничтожения или повреждения имущества и других материальных объектов, осуществляемые для устрашения населения в целях принуждения правительства или международной организации к исполнению или воздержанию от исполнения какого-либо действия, а также для серьезной дестабилизации или разрушения основных политических, конституционных, экономических или социальных структур страны либо международной организации**.

При этом под преступлениями террористического характера понимаются конкретные составы преступлений, установленные статьями Особенной части УК РФ, совершенные в террористических целях (конкретный список таких составов преступлений должен быть четко определен в законе). Кроме того, закон должен предусматривать специальных составов, непосредственно связанных с подготовкой, совершением и сокрытием преступлений террористической направленности. Принципиальное разрешение в нем должны получить вопросы криминализации соучастия в террористической деятельности, что является ключевым моментом для эффективной борьбы с терроризмом в нашей стране. При квалификации преступления как террористического следует учитываться ряд факторов, в настоящее время находящихся вне рамок ст. 205 УК РФ (прежде всего общеуголовные преступления, которые могут носить характер запугивания отдельных или группы лиц с целью принуждения к конкретным действиям или отказу от них). Уголовное, уголовно-процессуальное, административное право, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» должны быть адаптированы к условиям, в которых происходит борьба с терроризмом.

Уголовно-правовые меры борьбы с терроризмом

Профессор В.В. Лунев в статье «Тенденции терроризма и уголовно-правовой борьбы с ним» отмечает, что … при всем многообразии норм, которые прямо или косвенно могут быть связаны с уголовно-правовой борьбой с терроризмом, нельзя не заметить тех пробелов в действующем УК РФ, которые обнаружились в последнее время.

Во-первых, ст. 205 УК РФ связывает терроризм только с целями нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти (ч. 1). Однако терроризм как преступление более многолик. Он предполагает воздействие и на другие структуры (убийство банкиров, предпринимателей, руководителей и активистов партий, других общественных деятелей, журналистов и др.). В связи с этим диспозицию ч.1 ст.205 УК РФ можно было бы сформулировать таким образом (предложение профессора А.В.Наумова): «Терроризм, то есть совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинение значительного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасно-

сти, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти или воспрепятствование политической, служебной или иной общественно полезной деятельности (терроризм), – наказывается исключительно длительными сроками лишения свободы или смертной казнью».

Во-вторых, явным пробелом (в свете последних событий) является отсутствие нормы об ответственности за финансирование террористических организаций и отдельных террористов. В Указе Президента РФ *«О мерах по выполнению резолюции Совета безопасности ООН № 1373 от 28 сентября 2001 г.»* от 10 января 2002 г. прямо говорится о необходимости предотвращения и пресечения финансирования террористических актов и отдельных лиц и о введении уголовной ответственности за предоставление или сбор средств с намерением их использовать для совершения террористических актов. При ее введении возникает вопрос и об ответственности за создание террористических организаций и участие в них. В связи с этим, учитывая опыт работы Комиссии ООН над проектом Кодекса о преступлениях против мира и безопасности человечества и содержание некоторых норм об ответственности за террористические действия в УК ряда стран (например, ФРГ), можно в виде рабочей гипотезы предложить следующую формулировку статьи УК РФ:

- **«Статья 205^2. Создание и финансирование террористической организации и участие в ней.**

1. Создание или финансирование террористической организации, то есть организации для совершения преступлений, предусмотренных статьями 205, 206, 211, 277, 357, 358 и 360 УК РФ, – наказывается лишением свободы сроком от десяти до двадцати пяти лет лишения свободы, а при отягчающих обстоятельствах – смертной казнью.

2. Участие в террористической организации непосредственно или косвенно, – наказывается лишением свободы на срок от семи до пятнадцати лет, а при отягчающих обстоятельствах пожизненным лишением свободы.

В настоящее время возникла острая необходимость в связи большим количеством угроз совершения актов терроризма принятия новой статьи **205^3** в следующей редакции:

«Угроза совершением акта терроризма путем взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, либо оказания воздействия на принятие органами власти или воспрепятствования политической, служебной или иной общественно полезной деятельности (угроза совершением акта терроризма), – наказывается лишением свободы сроком десять лет».

В настоящее время в обществе широкое распространение получили материалы, содержащие указания (инструкцию, пособия) по совершению террористических действий. Примером может служить книга «Война без правил », изданная в 2000 г., в которой подробно, с пояснениями на рисунках описываются различные способы изготовления, применения взрывных и зажигательных устройств, организация террористических актов на различных видах транспорта, совершения заказных убийств и т.д. Аналогичными пособиями для террориста могут служить и другие книги («Работа секретного суперагента», «Рельсовая война», «Подготовка разведчика»).

Перечень книг и публикаций, показ по телевидению криминальных взрывов, заказных убийств с потоками крови свидетельствуют о массовости и общественной опасности этого явления, которые служат важным основанием для его криминализации. Опыт уголовного преследования за распространение материалов, содержащих указания по совершению не только терроризма, но и других преступлений против общественного порядка, есть в УК ФРГ и других стран.

Статья 205[4]. Распространение информации, содержащей указания, инструкцию, рекомендации по совершению террористических действий.

1. Распространение материалов в печатных изданиях, средствах массовой информации, публичных выступлениях, которые могут служить руководством (пособием, инструкцией, рекомендациями) к совершению террористических действий, – наказывается лишением свободы сроком пять лет.

2. Те же действия, сопровождающиеся призывами к совершению террористических действий предлагаемыми способами, – наказываются лишением свободы сроком восемь лет.

Затронутые отдельные правовые аспекты борьбы с терроризмом, безусловно, не исчерпывают всего круга вопросов в этой сфере. Тем не менее их решение, на наш взгляд, будет способствовать активизации борьбы с преступлениями террористического характера.

Необходимо отметить, что борьба с терроризмом в России – это не кратковременная, преходящая кампания. Надо полагать, что она потребует еще значительных человеческих и материально-технических ресурсов, серьезных научных исследований и разработок.

Уверен, что обсуждение данной проблемы послужит дополнительным импульсом к устранению недостатков и повышению результативности деятельности правоохранительных органов по предупреждению и пресечению фактов терроризма.

В.А. Образцов,
профессор кафедры криминалистики
Московской государственной
юридической академии,
доктор юридических наук,

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОЙ БАЗЫ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ НА ТРАНСПОРТЕ

Одним из необходимых условий эффективной борьбы с современным терроризмом, в том числе на транспорте, является наличие прочной, детально проработанной правовой базы деятельности правоохранительных органов и спецслужб на данном направлении. Имеются в виду не только специальные законы и подзаконные акты, регулирующие эту деятельность, но и общие нормативно-правовые документы, определяющие формы, средства и методы выявления, раскрытия, предупреждения различных видов преступлений и осуществления правосудия по уголовным делам различных категорий. Приходится, к сожалению, констатировать, что из-за несовершенства действующего уголовно-процессуального законодательства следователи, прокуроры, другие субъекты уголовного преследования в настоящее время находятся в весьма сложном положении.

Поправить дела путем устранения многочисленных пробелов, упущений, нестыковок, допущенных законодателем при разработке не так давно принятого УПК РФ, значит, создать важные предпосылки оптимизации процесса решения самых различных

задач, имеющих отношение к борьбе с терроризмом, другими опасными и особо опасными преступлениями.

При всей многоликости террора, разнообразии применяемых террористами средств и способов достижения поставленной цели для рассматриваемых преступлений характерен один общий момент. Он связан с тем, что в механизме подготовки и совершения террористических актов непременно присутствует такой существенный элемент, как вещество. В современной России доминирующим в этом плане пока еще является один вид вещества – взрывчатое вещество. Именно с этим объектом и связана основная масса террористических актов на транспорте.

Криминальные взрывы террористической направленности гремят во всех сферах транспортной индустрии, в иных областях человеческой жизнедеятельности, везде: в небесах, на земле и на море.

Взрывчатые вещества и начиняемые ими взрывные устройства, используемые в преступных целях, их элементы, компоненты, следы, в том числе биологической природы (например, полученные в виде проб почвы, воды, воздуха, растительности на месте взрыва), вещества химического и физического происхождения (например, вещества, входящие в состав элементов продуктов взрыва) – все эти объекты оперативно-розыскного и следственного поиска, фиксации, изъятия, предварительного исследования. Они же входят в круг других объектов последующего судебно-экспертного исследования.

Кроме того, взрывчатые вещества, а также вещества, из которых они изготавливаются и взрывные устройства входят в число обстоятельств, подлежащих доказыванию. Полученная на основе изучения данных объектов информация служит средством доказывания других обстоятельств, связанных с ними, в том числе являются средством выявления и изобличения виновных лиц. Иначе говоря, без обнаружения, процессуально-криминалистической и экспертной отработки упомянутых объектов невозможно рассчитывать на успех раскрытия террористических актов и благоприятную судебную перспективу дела. Легитимна ли, с правовой точки зрения, указанная деятельность или нет? Однозначно ответить на этот вопрос нельзя. В одних случаях она опирается на соответствующую правовую основу и может быть признана законной, а в других – не имеет под собой этой основы и потому может быть признана нелегитимной, а полученные доказательства могут быть расценены как недопустимые.

УК РФ содержит немало социальных норм, устанавливающих ответственность за совершение различных видов преступлений, связанных с незаконным изготовлением, хранением, транспортированием, сбытом и использованием взрывчатых, ядовитых, психотропных и иных веществ, являющихся в одних случаях предметом преступного посягательства, в других – средством совершения преступления. Однако если перелистать страницы УПК РФ, ни в одной из его норм не удастся найти указание на вещества. Нормы УПК, регламентирующие основания и порядок осмотра, обыска и других следственных действий, включают в круг объектов поиска, осмотра, изъятия и т.д. предметы, документы, некоторые другие имеющие для дела носители информации. О веществах при этом не говорится ни слова. Как считают некоторые ученые и практики, понятие «вещество» поглощается другим, более широким понятием «предмета». Отчасти они правы, когда речь идет о веществах, находящихся в твердом агрегатном состоянии и имеющих устойчивую структуру.

В то же время нельзя упускать из виду, что по делам о терроризме и многим другим делам объектом поиска и познания нередко служат вещества, находящиеся в ином агрегатном состоянии – жидком и газообразном (например, запаховые следы, жидкие горюче-смазочные материалы, порошки и др.). Такого рода объекты изымаются, осматриваются, приобщаются к уголовным делам, изучаются в рамках предварительного (доэкспертного) и судебно-экспертного исследования. Поэтому, когда в уголовном произ-

водстве идет речь о предмете как материальном носителе информации, имеются в виду твердые (тупые, острые и т.д.) материальные субстанции, обладающие устойчивыми формами, внутренним и внешним строением и потому пригодные для идентификации. Называть же предметами собираемые и исследуемые по уголовным делам частички пыли, сухие порошкообразные наркотические вещества, следы крови, разлитой ртути, взрывоопасной жидкости и т.п. объекты неправильно, поскольку они не относятся к числу элементов материи, имеющей устойчивую форму и структуру. Не случайно поэтому в криминалистической оперативно-розыскной и судебно-экспертной литературе проводится четкое отграничение предметов от веществ вообще и от микровеществ в частности.

В том случае, когда какое-либо обнаруженное вещество изымается и приобщается к делу вместе с его материальным носителем, являющимся, например, документом или одеждой подозреваемого, правовой проблемной ситуации у следователя не возникает. Принципиально иная ситуация складывается в случае обнаружения и изъятия какого-либо вещества как такового, так сказать, в «чистом виде» (например, в случае изъятия подногтевого содержимого у подозреваемого, проведения смывов с рук).

Если следовать духу и букве закона, то, строго говоря, вышеуказанные действия законными назвать нельзя, поскольку понятие «вещество» в соответствующих нормах УПК отсутствует. Сказанное касается и судебно-экспертного исследования различных по природе и видовой принадлежности веществ, включая взрывчатые вещества. Дело в том, что в ст. 10 Федерального закона «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» дается исчерпывающий перечень объектов судебно-экспертного исследования: живые лица, трупы, документы, предметы и т.д. Однако в этом перечне указания на вещества не содержится. Понятие «вещество» употребляется законодателем лишь в другом перечне – в числе образцов, представляемых на экспертизу для сравнительного исследования (см. ст. 9 названного Закона).

Данный правовой пробел чреват самыми различными нежелательными последствиями для расследования и отправления правосудия по делам о терроризме и прежде всего тогда, когда правоприменительная практика осуществляется на международном уровне объединенными усилиями спецслужб и правоохранительных органов различных государств. Устранение анализируемого недостатка действующего законодательства важно не только в плане оптимизации борьбы с терроризмом, но и многими другими видами преступлений, при подготовке и совершении которых используются ядовитые, сильнодействующие, взрывчатые и иные вредоносные вещества в качестве орудий преступления либо они являются предметом преступной деятельности. Проблема легитимизации, урегулирования правового статуса веществ как объектов оперативно-розыскной, следственной и судебно-экспертной практики имеет прямое отношение к делам иных категорий, при подготовке, совершении, сокрытия которых вещества выступают в роли элемента следовой картины содеянного, поскольку обнаружение, исследование и использование следов типа «вещество» подчас играет ключевую роль в выявлении, раскрытии преступлений, установлению и разоблачению преступников.

На наш взгляд, если упомянутый законодательный пробел не будет своевременно восполнен по инициативе тех, кто профессионально борется с преступностью, этим обстоятельством непременно воспользуются представители стороны защиты в целях торпедирования доказательств, собираемых месяцами, а то и годами, субъектами уголовного преследования.

В.В. Кафтан,
адъюнкт кафедры философии
и религиоведения Военного
университета МО РФ, подполковник

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ СОВРЕМЕННОГО ТЕРРОРИЗМА

Тема современного терроризма в силу особой актуальности является в последнее время предметом изучения ряда научных дисциплин: юридических наук, политологии, социологии, психологии и т.д. Однако каждая из них рассматривает лишь тот или иной аспект современного терроризма, оставляя в стороне целостное изучение данного феномена. Вместе с тем опасность террористических проявлений настолько велика в современном обществе, что необходимо определить с философских позиций сущность явления современного терроризма.

Исследование феномена современного терроризма может осуществляться с помощью различных подходов.

Так, диалектико-материалистическая парадигма обращает внимание, прежде всего, на материальную основу общества, отражающую духовные и социально-политические феномены. Этот подход ориентирует на существование объективных законов, согласно которым общественные явления развиваются и функционируют.

Феноменологический подход в основном базируется на осмыслении основополагающего элемента общества – человека, его целей и устремлений, реализуемых в предметах и процессах, прежде всего в деятельности.

Преодолеть однобокость каждой из парадигм можно с помощью системного подхода, согласно которому любой объект социума может быть рассмотрен как сложное образование, включающее составные части, организованные в целостность – систему.

Современный терроризм как система представляет собой совокупность составных частей, которые соединяясь образуют уникальное целое, обладающее новыми интегративными свойствами. Свойства системы: не просто сумма свойств ее элементов, а нечто новое, присущее только системе в целом.

Так, современный терроризм, который появился в результате многих факторов (противостояния сверхдержав в годы холодной войны, радикализации политических движений, фундаменталистского ренессанса и др.), образовавшись в систему, вызвал к жизни совсем иное, а именно – интегративное свойство: катастрофогенность для всего социума, оказывающее серьезное воздействие на общее направление современного развития общества. Это свойство терроризма проявляется через угрозу демократическим системам (терроризм может стать причиной или стимулом возрождения тоталитарных диктатур, трансформации демократической системы в полицейские или диктаторские режимы). Терроризм выступает детонатором межнациональных и гражданских войн, которые могут широко распространиться или превратиться в крупные военные конфликты. Кроме того, терроризм – сила, способная овладеть средствами массового поражения и применить их[1].

Немаловажным фактором, подтверждающим актуальность выработки единого определения терроризма, является то, что для борьбы с терроризмом проблема дефиниции давно стала основным препятствием в координации действий международного сообщества в борьбе с этим явлением. Для более точного понимания сущности понятия «терроризм» необходимо обратиться к содержащемуся в словарях обобщенному знанию[2].

Выделив из словарных определений общие признаки, получим представление о терроризме как устрашении, запугивании, вплоть до уничтожения политических противников с помощью насилия. Отсюда видно, что следующим шагом определения сущности современного терроризма должно стать рассмотрение понятий «страх» и «насилие».

Словарь русского языка С.И.Ожегова дает определение страху как очень сильному испугу, а также событиям и предметам, вызывающим чувство боязни, ужаса[3].

Люди получают свои страхи из двух главных источников: *во-первых*, из их собственного опыта (опыта семьи); *во-вторых*, от других людей и из социально-культурных институтов общества – литературы, искусства, а также из средств массовой информации.

Страхи могут быть индивидуальными и массовыми[4]. *Индивидуальные страхи* разделяются на сугубо личностные, подчас вполне уникальные (когда данный индивид опасается чего-то или кого-то) и страхи, разделяемые многими людьми (группой, обществом, человечеством в целом).

Массовые страхи возникают в процессе социальной и культурной коммуникации. Страхи как элемент массовых настроений достаточно подвижны, и могут доходить до уровня паники. Их причинами являются серьезные проблемы, бедствия и ущербы, такие, например, как война, крупномасштабные теракты, революция.

---

[1] См.: *Эфиров С.А.* Терроризм как катастрофогенный фактор // Социальные конфликты. № 4.

[2] См. *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. Том 4. М., 1955. С.401; Военный энциклопедический словарь. М., 1983. С. 736; *Ожегов С.И.* Словарь русского языка // Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1990. С. 794.

[3] *Ожегов С.И.* Указ. соч. С. 770.

[4] См.: *Шляпентох В., Шубкин В. и др.* Катастрофическое сознание в современном мире в конце XX века. М., 1999.

Активная реакция на страх может проявиться в конструктивном или разрушительном поведении. *Конструктивное* возможно в тогда, когда человек мобилизовавший все свои способности противостоять страху, сохраняет контроль над своими чувствами.

Разрушительное поведение в ситуации страха связано с паническими типами реагирования на ситуацию. В ситуации паники люди не контролируют себя и могут совершать различные хаотичные и импульсивные действия. В других случаях люди остаются безучастными, игнорируют и даже отрицают наличие угрозы. Два типа пассивного реагирования на страхи – апатия и эскапизм. *Апатия* наступает в периоды социальной мобилизации, когда люди считают, что от них ничего не зависит и они ничего не могут сделать, даже если и убеждены в негативном ходе событий. *Эскапизм* – крайняя форма такой реакции, при которой люди игнорируют угрозы и считают, что их не существует. Так, европейские евреи несмотря на свою обеспокоенность, игнорировали прямые сигналы опасности их уничтожения нацистами. Многие тысячи евреев решили остаться в Германии даже после Хрустальной ночи 1938 г.

Люди привыкают к страхам, проявляя подчас удивительные способности к адаптации. В условиях раскручивания маховика репрессий отдельные люди и этнические группы подвергаются смертельной опасности, тогда как другие не только благополучны, но и преуспевают, занимая вакантные места, быстро поднимаясь вверх по социальной лестнице.

Массовый страх, вызываемый террористическими актами, наиболее опасен, он ослепляет общество, сеет раздоры: люди начинают бояться завтрашнего дня, бояться друг друга. Массовый стойкий, длительный «отсроченный страх» — это именно то, чего хотят добиться террористы.

По данным в социологического опроса[1], проведенного в 1996 г. в России, 57 % респондентов сообщили, что «они не уверены в своем будущем». Терроризм пробуждал сильный страх у 35 % россиян и постоянный страх у 8 %; захват власти в стране экстремистами или мафией – сильный страх у 36 % и постоянный страх у 8 %; диктатура и массовые репрессии – сильный страх у 26 % и постоянный страх у 4 %.

Для сравнения: по данным фонда «Общественное мнение», сразу после событий 11 сентября 2001 года сильные отрицательные эмоции (страх, ужас, тревога) испытали 21 % россиян, а близкие к этому комплексу чувства (шок, потрясение) — еще 9 %. Еще более сильными были отдаленные последствия: к концу сентября 2001 г. 70 % россиян согласились с тем, что лично боятся стать жертвой террористического акта (не боятся 27 %, затруднились с ответом 3 %); 64 % ожидали новой вспышки терроризма в мире в ближайшее время, а 40 % считали вполне возможной новую крупномасштабную акцию террористов, причем оценили как равную вероятность новых террористических актов в США, Европе и России[2].

Террор – есть тот страх, ужас, который может не возникать непосредственно в момент угрозы, но появляется потом и сохраняется в течение длительного времени, побуждая их к действиям, выгодным террористам[3].

Далее перейдем к анализу второй составляющей терроризма – насилия.

Исходя из различных концепций насилия, представляется возможным его определение как **применение различных крайних форм принуждения с целью приобретения (сохранения) экономического, политического господства и материальных и духовных ценностей**.

---

[1] Там же.

[2] *Преснякова Л.* Теракты в США: что потом? // Америка: взгляд из России... С. 181-194.

[3] См.: *Путилин Б.Г.* Страшный феномен современности: терроризм как орудие завоевания мирового господства. НВО. № 40. 2002.

Американский терроролог Пол Уилкинсон предложил следующую классификацию типов насилия – *внутриобщинный* (с целью защиты групповых интересов в конфликте с соперничающей этнической или религиозной группой); *протестующий* (выражающий гнев или протест); *преторианский* (для принуждения к изменениям в руководстве правительства и в политике); *репрессивный* (для подавления действительной или потенциальной оппозиции); *оппозиционный* (против власти, противодействующий ее установлению и исполнению ее законов); *террористический* (систематические убийства и разрушения, терроризирование жертв для достижения политических целей террористов); *революционный и контрреволюционный* (для свержения существующей политической системы и замены ее новым режимом); *война* (достижение политических целей средствами военной победы над оппонентами) [1]. Как видно данные типы насилия могут использоваться для достижения террористами своих целей.

Исследователи терроризма выделяют также различные уровни насилия[2]:

Прямое террористическое насилие – все виды жестокости, применяемые людьми друг к другу, непосредственное причинение морального и материального ущерба (проявляется в форме убийств, взрывов, репрессий, запрещения родного языка, блокады и др.) и является самим событием;

Структурное террористическое насилие представляет собой процесс, направленный на постоянное угнетение граждан, нарушение прав и социального статуса личности, внедрение в сознание ложной информации;

Культурное террористическое насилие используется для оправдания прямого и структурного насилия, внедрения в сознание граждан с помощью религии, идеологии, науки и искусства измененной морали окружающей действительности, в которой необходимым является жестокая эксплуатация во имя достойной жизни, убийство во имя величия страны, репрессии во имя светлого будущего.

Феномен терроризма – чрезвычайно сложное социальное явление в связи с многоликостью его проявлений в самых разных сферах общественной жизни, трудностью однозначного толкования сущности терроризма, излишней политизированности понятия «терроризма» и проблемой его разграничения с национально-освободительной борьбой за независимость, войной и партизанским движением.

Многоликость терроризма предопределяет разнообразие его толкований. В настоящее время число определений *сущности терроризма,* т.е. того, что составляет суть вещи, совокупность ее существенных свойств, субстанциональное ядро сущего, приближается к 200. Однако, несмотря на большое количество научных работ, посвященных этой проблеме, до сих пор нет целостной теории терроризма. По мнению американского терролога У. Лакера, создать общую теорию невозможно потому, что у этого феномена слишком много различных причин и проявлений, которые зависят от культурных, национальных традиций государств, социальной структуры и многих других факторов[3].

А.В. Наумов, С.А. Эфиров полагают, что более плодотворно не искать универсальное определение терроризма, а под его сущностью следует понимать совокупность оригинальных признаков, характерных черт и отличительных особенностей, присущих терроризму как социально-политической категории и составляющих его внутреннее содер-

---

[1] *Wilkinson P.* Terrorism & the Liberal State. Second edition. MacMilan, Basingstoke and London, 1986. P. 33.

[2] См.: *Ениколопов С.Н., Ерофеева Л.В. и др.* Профилактика агрессии и террористических проявлений у подростков. М., 2002. С. 10–11.

[3] *Laquer W.* The Terrorizm. L., 1983. P. 183.

жание[1]. В современной литературе, посвященной проблемам терроризма, выделяют отличительные признаки современного терроризма[2]:

во-первых, терроризм порождает высокую общественную опасность, возникающую в результате насилия, совершения террористических действий либо угрозы таковыми;

во-вторых, терроризм отличает публичный характер его исполнения. Терроризм без широкой огласки, без открытого предъявления требований не существует;

в-третьих, особенность терроризма – преднамеренное создание обстановки страха, подавленности, напряженности;

в-четвертых, насилие здесь влияет на принятие решения потерпевшим не непосредственно, а опосредованно – через выработку волевого решения самим потерпевшим вследствие созданной обстановки страха и выраженных на этом фоне стремлений террористов.

Исследователь терроризма из Великобритании Дж. Левитт[3] отмечает, что при формулировании понятия «терроризма» возможны два подхода.

Первый – дедуктивный, направленный на то, чтобы кратким определением охватить все его возможные проявления (пример такого определения: «терроризм – намеренное систематическое убийство невинных людей для достижения политических целей». Подобные определения не обладают достаточной степенью четкости и точности, они расплывчаты и противоречивы.

Второй подход – индуктивный, с его помощью определяются специфические проявления терроризма в различных сферах социума для создания открытого перечня возможных террористических угроз. С помощью этого метода в международных договорах были признаны преступными такие распространенные формы терроризма, как угон самолетов, нападение на дипломатов, захват заложников. Однако при таком подходе в связи с многообразием проявлений терроризма в различных сферах социума не всегда удается охватить заключенными договорами все типы опасных террористических актов.

Тем не менее проанализируем взгляды ученых, общественных, религиозных и культурных деятелей, других исследователей терроризма на его сущность. Условно предлагаемые подходы к определению понятия «терроризм» можно разделить на следующие блоки[4]:

1. Терроризм – это сложное социально-политическое явление, в основе которого лежит спектр социальных противоречий, включающий экстремистскую террористическую идеологию, структуры для проведения террористических действий. При этом терроризм представляет собой радикальный взгляд на проблему изменения реальной действительности, который использует для этого обстановку всеобщего страха, достигаемого с помощью насильственных форм и методов.

2. Терроризм – не обычное уголовное, а некое «сверхпреступление», намерено игнорирующее любые принятые в обществе нормы права и морали. В частности, большинство концепций терроризма включают в него следующие характеристики:

- признание террористами собственной невиновности;
- отказ от признания гуманитарных ограничений в части правил ведения войны и конвенций о войне, игнорирование различия между комбатантами и нонкомбатантами;

---

[1] См.: *Эфиров С. А.* Покушение на будущее. М., 1984. С. 35-39.

[2] См.: *Михеев И.Р.* Терроризм: понятие, ответственность, предупреждение.

[3] *Levitt G.* Democracies against terror. The Western response to state - supported terrorism. - The Washington papers. N.Y., Westport, London, 1988. - XIV. P. 15.

[4] См.: *Ермаков С.М.* Понятийные аспекты терроризма // Терроризм – угроза человечеству в XXI веке. М., 2003. – С. 55-57.

- отрицание моральных ограничений, выражающееся в особо омерзительных и варварских жестокостях и вооружениях[1].

3. Терроризм не просто явление или феномен новой эпохи, а некая форма войны, т.е. продолжение или ведение войны другими (отличными от классического военного инструментария) методами и способами, характеризующимися применением всех доступных средств для достижения поставленной цели.

В первом блоке возможно выделить две группы, различающиеся по направленности и, в конечном счете, по террористической деятельности – общество (государство) против индивидов и индивиды (группы) против общества (государства, мирового сообщества).

К **первой группе,** относится подход специалиста в области теории и социологии управления Н.А.Слядневой, утверждающей, что современный терроризм является экстремальным **способом социального управления с помощью устрашения общества** – социально-информационной технологией (СИТ), воздействующей на общество информационными средствами с целью получения искомого социального результата[2].

Представитель евразийства, чеченский писатель Ходж-Ахмед Нухаев, также представляет терроризм как плод развития государства – **особым образом трансформированное средство политической борьбы**, страны, отказавшейся от традиций во имя стремления к технократическому прогрессу (имеется в виду США). Происходит столкновение «людей - варваров» как носителей традиций культуры своего народа и представителей гибнущей западной цивилизации – «людей – дикарей», отбрасывающих неэффективную в новых условиях демократическую риторику и переходящих к открытому насилию[3].

Во **второй группе** можно выделить взгляды террологов, таких как американский ученый Р. Чакрах, – «терроризм – это **стратегия посредством использования насилия произвести определенный эффект на группу населения**, одна из четырех «идеальных типов» стратегий, посредством которых группа, находящаяся не у власти, может вызвать насильственные социальные изменения. Другие три – это государственный переворот, восстание и партизанская война»[4].

Б. Крозье, Г. Дэникер, И. Александер, дают определение терроризму как **мотивированному насилию, системе нагнетания страха, запугивания** правительств, населения, целых народов для достижения политических, идеологических, социально-революционных целей и устремлений.[5]

Другие ученые, в частности М. Тейлор, Д. Поуст, Б. Чурков, видят в терроризме **«конфликт малой интенсивности»**, который провоцируют члены экстремистских организаций с целью дестабилизации социального или этнополитического положения общества, создания максимально конфликтных ситуаций, как условие изменения мира [6]

Во втором блоке также возможно выделение двух групп – правовые и морально-нравственные определения терроризма. В первой группе существует представление о терроризме как о конкретном противоправном действии – **преступном сверхнасилии** или угрозе его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уни-

---

[1] *Robertson K.G.* Intelligence, Terrorism and Civil Liberties // Contemporary Research on Terrorism. Edited by Paul Wilkinson and Alasdair M. Stewart Aberdeen University Press. Aberdeen, 1989. P. 550.

[2] См.: *Сляднева Н.А.* Международный терроризм и добровольный ПИАР: симбиоз, порожденный новым информационным режимом XXI века. Белорусская Виртуальная Библиотека.

[3] *Нухаев Ходж-Ахмед* Терроризм как порождение государства // Интернет-газета Навигатор. Казахстан. 2002.

[4] *Thackrah R.* Terrorism: A Definitional Problem // Contemporary Research on Terrorism. Edited by Paul Wilkinson and Alasdair M. Stewart. Aberdeen University Press. Aberdeen, 1989. P. 31.

[5] См.: Political Terrorism. N.Y., 1978. Vol.2. P.3; *Deniker G.* Antiterror – strategie. – Stuttgart., 1974. P.17; *Alexander I.* Terrorizm: Theory and Practic. N.Y., 1980. P. 25.

[6] См.: *Чурков Б.Г.* Мотивационные и идейные основы современного терроризма.

чтожении или угрозе уничтожения имущества и других материальных объектов, создающих опасность гибели людей, причинении значительного имущественного ущерба либо наступлении иных общественно опасных последствий, подпадающих под действие Уголовного кодекса[1].

Терроризм – есть попытка восстановления догосударственных форм общественного регулирования, норм права, основанного на обычае (А. Гейвандов)[2]. Кровная месть, захват заложников – инструменты первобытно-общинного строя, в котором еще не сформировалось понятие о личности и человек считается не самостоятельным существом, а имуществом рода, члены которого относят себя не к единому народу (нации) а к различным родам (народности).

Большинство правоведов согласны с тем, что под **терроризмом следует понимать преступное деяние, состоящее в применении насилия или в угрозе насилием в отношении отдельных лиц либо группы лиц, сопровождающееся устрашением населения и преднамеренным созданием обстановки страха, подавленности, напряженности с целью оказания воздействия на принятие решений, выгодных для террористов, и отличающееся повышенной общественной опасностью и публичным характером его совершения.**

К группе морально-нравственных (духовных) принадлежат следующие концепции. Терроризм, по мнению В.А. Лефевра[3] представляет собой **столкновение двух совершенно различных этических систем:** ЭС-1, где компромисс оценивается положительно, и ЭС-2, где цель оправдывает средства. Каждая система состоит из нормативных типов – жертвенных индивидов – «святых», «героев» и нежертвенных индивидов – «обывателей» и «лицемеров». Причем в каждой системе индивидам присущи разные качества. В террористической войне противостоят друг другу одинаковые по агрессивности и уровню конфликтности, но разные по призванию типы: нежертвенные индивиды ЭС-1 – «обыватели», имеющие низкую самооценку, и «лицемеры» с высокой самооценкой против жертвенных типов; ЭС-2 «святого» с низкой и «героя» с высокой самооценкой. Лефевр объясняет ожесточенный характер этого противостояния тем, что самими представителями ЭС воспринимается как своя сильная сторона противниками считается несомненной слабостью.

По мнению начальника кафедры философии Харьковского военного университета М.П. Требина, терроризм представляет собой **«деструктивный модус бытия»**, антиномичное видение мира «мы – они». Природа человека включает «злое начало» и «доброе начало». В наше время в людях происходит «взрыв злого начала» в такой степени в которой он никогда до этого еще не проявлялся, и это в конечном итоге приводит людей на путь терроризма[4].

Война между силами Добра и Зла, война за души человеческие – вот что с точки зрения Р.Б. Рыбакова представляет собой современный терроризм. «Учителям Добра», проповедующим объединение всех прогрессивных сил человечества, толерантность, высокую мораль, расширение человеческого сознания до планетарного уровня, противостоят «Учителя Ненависти», призывающие к насилию, исключительности, абсолютизации низменных инстинктов человека, культу денег и силы[5].

---

[1] См. например: *Салимов К.Н.* Современные проблемы терроризма. М., 1999. С. 5–6., *Жаринов К.В.* Терроризм и террористы. Мн., - 1999. С. 579., *Петрищев В.Е.* Заметки о терроризме. С. 10.

[2] См.: *Гейвандов А.* Между общиной и государством. Исламский терроризм как порождение нефти и обычая // Независимая газета. 2003. № 4.

[3] Проверим алгеброй мировую дисгармонию. Беседа с В.А. Лефевром // Кентавр. 2003. № 31. С. 64–66.

[4] См.: *Требин М.П.* Терроризм в XXI веке. Мн., 2003. С. 20-21, 120.

[5] См.: *Рыбаков Р.Б.* Терроризм – угроза человечеству в XXI веке. М., 2003. С. 17.

Духовно-нравственные оценки сущности терроризма духовными лидерами мировых религий имеют большое сходство. Они считают, что терроризм – есть одна из форм проявления зла. Патриарх Московский и всея Руси Алексий II понимает терроризм как «…Грех против Бога и людей, нарушение заповедей любой религии. Преступление тех, кто не уважает права и свободы человека, несмотря на кощунственные оправдания…»[1].

Папа Римский Иоанн Павел II, сам едва не погибший от руки турецкого боевика А.Агджи в июне 1981 года, считает, что терроризм – страшная угроза современной цивилизации, несущая неисчислимые бедствия всем народам. «Терроризм использует в своих целях не только людей, он использует Бога», – заявил понтифик в одном из своих выступлений.

Верховный муфтий России и Европейских стран СНГ шейх-уль-Ислам Талгат Таджуддин говорит о так называемом исламском терроризме как искажении ислама, еретической идее фанатизма, утверждении своей версии толкования веры любой ценой[2].

Наконец, к третьему блоку принадлежат идеи о том, что терроризм – современная разновидность войны. Еще В.И. Ленин определял терроризм как «одно из военных действий, которое может быть вполне пригодно и даже необходимо в известный момент при известных условиях»[3].

Сегодня наличие огромных ракетно-ядерных потенциалов у вероятных противников делает широкомасштабную войну маловероятной. Война, будучи постоянным спутником человечества, на протяжении всей его истории, кардинально меняет свой характер, приспосабливаясь к нынешним условиям, принимает сегодня террористические формы. Одним из первых эту мысль высказал военный теоретик русского зарубежья Е. Месснер; еще в 1959 году он сделал вывод, что появился новый тип войны – «мятеже-война»[4]. Он сделал данный вывод на основании того факта, что современные войны все чаще приобретают черты нетипичной партизанской, мятежной войны. Эта форма войны имеет существенные особенности, состоящие прежде всего в *характеристике* противника, которым являются незаконные, террористические вооруженные формирования – «иррегулярство», в *тактике действий* – несимметричных ударах, направленных против людей, зачастую стоящих в стороне от борьбы, и изменении общественного мнения для создания боевикам ореола мучеников и героев национально-освободительного движения. Все это делает неэффективным применение против него традиционных форм, методов и средств вооруженной борьбы.

Президент США Дж. Кеннеди в своей речи перед выпускниками военной академии Вест-Пойнт в 1961 г. дал следующее определение терроризма: «это совершенно иная форма войны: новая по интенсивности, но древняя по происхождению. Это война партизан, лазутчиков, бунтовщиков, наемных убийц и террористов. Война быстрых налетов – вместо крупных сражений, инфильтрация (т.е. просачивание на территорию противника) – вместо агрессии, стремление к победе путем истощения и расшатывания сил противника – вместо прямого столкновения войск»[5].

Представляя терроризм как современную форму ведения войны, возможно выделить три направления – цивилизационное, военно-политическое и информационное. К цивилизационному направлению отнесем концепции, определяющие терроризм как противостояние различных явных и тайных сил, цивилизаций и культур.

---

[1] Информационный бюллетень Отдела внешних церковных связей Московского Патриархата. 2001. № 9. С. 4 – 5.

[2] Геополитика террора: геополитические последствия террористических актов в США 11 сентября 2001 года (сборник статей).- М., 2002. С. 5 - 7.

[3] *Ленин В.И.* С чего начать. М. 1959. Т. 5. С. 7.

[4] См.: *Месснер Е.* Лик современной войны // Военная мысль в изгнании. М., 1999. С. 373–377.

[5] См.: *Шестаков В.* Террор – мировая война. М., 2003. С. 16.

Воздействием на общество тайных организаций, обладающих скрытым знанием о путях развития человечества, считают терроризм Г. Шустер, С. Ютен и Ю. Гоголицын[1]. Эти силы с древних времен планируют и осуществляют политические убийства, перевороты, их тени стоят за многочисленными войнами, революциями. По мнению заговорщиков, современный мир погряз в материализме, пороках и зле. Религиозные институты выродились и утратили сакральность. Но вскоре на смену этой эпохе придет золотой век человечества – «Царство справедливости и свободы». Одни тайные общества, преследуя эту цель, направляют и контролируют деятельность правительств, другие – сталкивают военно-политические круги разных стран, инициируют противостояния, а значит, стимулируют военные технологии, целые отрасли экономики и, конечно передовую науку.

Профессор С. Хантингтон из США утверждает, что человечество подошло в своем развитии к такому этапу, когда источниками войн и террористических проявлений будут являться различия между цивилизациями не в экономической и политической системах общества, а прежде всего в духовной сфере, в культуре и религии[2]. Экономическая модернизация общества размывает духовные ценности и традиции, ослабляет роль государства в жизни социума; образовавшуюся брешь заполняют религиозные фундаменталистские движения. Главными противниками в грядущей **«войне цивилизаций»** будут выступать Западный мир с одной стороны и исламско-конфуцианский (восточный) блок – с другой. Фронтами будущих террористических войн являются «разломы» между цивилизациями – традиционные границы распространения влияния мировых религий. Одним из таких «разломов» ныне является Россия.

Российский философ политики А. Панарин пишет о том, что современный терроризм – это **«оружие слабых» исламских фундаменталистских сил**, форма защиты от милитаристской концепции гибели всех отстающих в экономическом и политическом отношении государств – концепции борьбы «цивилизованного меньшинства с нецивилизованным большинством»[3].

Терроризм выступает как совершенно новый тип вызова и как новый **абсолютно дегуманизированный метод силовой войны**, поскольку фантастическая технически военная мощь делает бессмысленными любые иные попытки силового противостояния; жертва же для террориста даже не адресат его требований, а просто вещь. Урбанистическая цивилизация капитулирует – не когда армия разбита, а когда останавливаются водопровод и канализация в миллионных городах, а шантаж властей как гуманитарными интервенциями, так и террористическими актами удается, когда либеральное сознание «граждан мира», несопричастных судьбе своего Отечества, не отождествляет себя с нацией, ее историей и ее армией. Такое сознание – современный продукт идеологии глобализма и проповеди открытого гражданского общества[4].

В военно-политическом направлении выделяются идеи зарубежных и отечественных военных теоретиков, рассматривающих различные аспекты террористической войны.

Военные ученые из Германии – Фридрих А.Фрайхер фон дер Хейдте и Михель Либиг видят в терроризме форму малой войны – **«суррогатные военные действия»**, которые используют «заинтересованные третьи лица» в своих политических интересах. Терроризм является косвенным потенциально высокоэффективным способом дестаби-

---

[1] См. подробнее: *Гоголицын Ю.М.* Спонсоры джихада. М., 2003. С.19–20, 256–258, 311–319, 358–360, 350–382.

[2] См.: *Хантингтон С.* Столкновение цивилизаций? М., 2003. С. 7–25.

[3] См.: *Панарин А.* Онтология террора / Геополитика террора. С. 45-50.

[4] См.: *Нарочницкая Н.А.* Терроризм: уродливая случайность или неизбежная черта глобализации?

лизации и ослабления враждебного государства, не переходя порога открытой враждебности[1].

Терроризм – есть принципиально новый фактор, привнесенный в стратегию **партизанской войны** боевиками с Ближнего Востока и активно используемый сегодня и на Кавказе – считает президент Федерации славяно-горицкой борьбы А.К.Белов. Таковой особенностью является «право» партизан-террористов воевать не только с вражеским солдатом, но и с мирным населением, если это население врага или даже свое, но помогающее врагу. Это – тотальная война, построенная по принципам партизанского сопротивления[2].

Российский военный ученый В.И. Слипченко называет трагедию 11 сентября 2001 г. началом новой **ассиметричной войны** как ответной реакции международного терроризма на революцию в военном деле, реализованную в бесконтактных войнах (войнах с применением ВТО, оружия на новых физических принципах, РЭБ и психологического оружия, концепцию которых разрабатывают наиболее передовые государства Запада), протестного отношения к развивающемуся глобализму. Суть ассиметричной войны – нанесение сосредоточенных и скоординированных невоенных ударов с получением внезапного ошеломляющего результата с неприемлемым для жертвы ущербом; сокрытие конкретных политических целей; применение новых неожиданных средств и форм насилия, отсутствие точно установленного виновника[3].

Терролог из Великобритании Б. Дженкинз говорит о том, что терроризм «является насилием против «системы», проводимым за пределами этой системы». В силу этого правила «системы» не применяются. Это война без территории, проводимая без армий, в том виде, в каком они известны нам. Это война, не ограниченная территориально: отдельные «битвы» могут иметь место по всему миру. Это война без нейтральных сторон и с очень маленьким кругом гражданских невиновных наблюдателей либо вообще без них»[4].

Ханс М. Энценсбергер определил современный терроризм как «молекулярную гражданскую войну». Насилие полностью освободилось от идеологической мотивации и стало «коллективным безумием», той областью бытия, где бессильна политика: «В мире, где мечутся живые бомбы, остается лишь негативная утопия – гоббсов миф о борьбе всех против всех». Общество проявляет неспособность к самоорганизации в условиях возрастающей аномии, к развитию солидарности и структур, которые могли бы заменить ставший проницаемым для сетевых структур государственный иерархический порядок[5].

Терролог из Великобритании Р. Клаттербак также называет терроризм современной формой гражданской войны, в которой противостоят друг другу, с одной стороны, государственные служащие, дипломаты, бизнесмены, администрация и другие официальные лица, являющиеся «борцами передовой линии, представляющими цивилизацию», и с другой – террористами, стремящимися эту цивилизацию разрушить[6].

Информационное направление содержит концепции, представляющие терроризм информационным противоборством.

---

[1] См.: *Либиг М.* Стратегический контекст современного иррегулярного ведения войн. / Консциентальные войны. Столичный методологический университет. Альманах Россия – 2010.

[2] См.: *Белов А.К.* Искусство партизанской войны. М., 2003. С. 59-60.

[3] *Слипченко В.И.* Войны шестого поколения. Оружие и военное искусство будущего. М., 2002. С. 45.

[4] *Jenkins B.* International Terrorism: A New Mode of Conflict. Research Paper 48. California Seminar on Arm Control and Foreign Policy. Crescent Publicacions. Los Angeles, California, 1974. P. 21.

[5] См.: *Салозобов Ю.* Марш энтузиастов. Русский журнал. 2003. 10 июля.

[6] См.: *Витюк В.В., Эфиров С.А.* Левый терроризм на Западе: история и современность. М., 1985. С. 231.

Российские психологи В.А. Лисичкин, Л.А. Шелепин настаивают на том, что терроризм представляет собой тактику введения в заблуждение своего народа и мировой общественности, применяемый США в **информационно-психологической войне**, которую они ведут против стран мусульманского мира с целью захвата природных ресурсов[1].

Террористические войны, войны будущего – это, прежде всего **диверсионные войны** – вот мнение американского писателя Роберта Джордана[2]. Диверсионно-террористическая война дешевле, но, равно как и полномасштабная, может вывести из строя хозяйственный механизм государства любого размера. С другой стороны, такая война является частью информационной войны. Как это ни страшно, но любой теракт следует рассматривать как доведенную до абсурда форму рекламной кампании, пиара (PR). Террорист получает известность только благодаря тому, что он уничтожил множество людей.

Востоковед Л.И. Медведко высказывает идею о том, что терроризм является **прообразом «войны седьмого поколения»**, которая будет вестись в основном информационным оружием, особым видом «системообразующего и системоразрушающего» ведения психологической или нано-технологической (генетической) войны. Такая война далека от всех видов классических войн – мировых, гражданских, локальных, в ней нет ни фронта, ни тыла, нет четко обозначенных союзников и коалиций, а только обнаженные фланги, беззащитные перед угрозой применения террористами оружия массового уничтожения[3]. Наука, «смешанная» с религией, превращает террористов-камикадзе в носителей «веры массового поражения».

Таким образом, можно констатировать, что пока не сложилось универсального определения современного терроризма, а перечисленные подходы отражают лишь его отдельные стороны.

Вместе с тем факты свидетельствуют, что взгляд на современный терроризм как на новую форму ведения войны является сегодня наиболее обоснованным. Конечно, террористы не в состоянии развязать классическую войну, с вооруженной борьбой, широкомасштабными боевыми действиями и огромными человеческими жертвами и разрушениями. Но все же постнеклассическая, ассиметричная война уже идет, и опасность ее в том, что любой человек может стать жертвой теракта или страха, порожденного такой войной.

Исходя из приведенных особенностей современного терроризма, возможно предложить следующее его определение: терроризм как особый насильственный вид социального противодействия – есть современная форма проявления войны, антиобщественный способ деятельности крайне агрессивных, особым образом организованных субъектов и представляет собой целостную систему экстремистских идей и действий людей, совершаемых ими для изменения общественной жизни с помощью непосредственного насилия либо угрозы его применения, через всевозможные формы устрашения и запугивания населения.

---

[1] См.: *Лисичкин В.А., Шелепин Л.А.* Третья мировая (информационно-психологическая) война. М., 2003. С.389-391.

[2] Войны XXI века. Обойтись наименьшими потерями пока не удается. Интервью с Р. Джорданом // Независимая газета. 2001. 14 сентября.

[3] См.: *Медведко Л.И.* Россия, Запад, Ислам: «столкновение цивилизаций»? Миры в мировых и «других» войнах на разломе эпох. М., 2003. С. 420–434.

А.А. Чертополох,
начальник кафедры Военного
университета МО РФ,
кандидат исторических наук, профессор

БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ И ВОЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

В политических и военно-политических системах информация выступает как ресурс власти, орудие борьбы или инструмент управления. В обществе наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями выделяют четвертую, хотя и неофициальную, информационную власть, ставшую активной социально-политической силой современного общества. И даже типы политической власти – бюрократия или участие, тоталитаризм или демократия, накладывая свои особенности на осуществление информационной власти, принципиально не изменяют ее роль и значение в политической системе общества. Эту аксиому хорошо усвоил международный терроризм, природа и механизмы функционирования которого помимо других оснований тесно связаны с информационными процессами в обществе, а его преступная практика откровенно паразитирует на них.

В условиях социальной модернизации (теория роста) политика активно вмешивается в социально-экономические отношения, рассматривая их как механизм мобилизации природных, социальных и информационных ресурсов развития. Более того, накопление ресурсов становится одной из приоритетных функций государственной власти, в том числе ее военной ипостаси. Вместе с тем терроризм как политическое явление становится новым внегосударственным и нелегитимным способом перераспределения жизненно важных ресурсов, будь то рынки, деньги, нефть, территории, рабочая сила, влияние (политическое, духовное, военное), технологии или информация.

Под влиянием мировой тенденции глобализации среди факторов, провоцирующих экстремизм и терроризм, возрастает роль информационных процессов и противоречий. На уровне военной политики государств это может проявляться в агрессивных идеологических установках и военных доктринах, авантюрных решениях и военных амбициях, провокационном или изоляционистском внешнеполитическом курсе (Северная Ко-

рея, Куба, Тайвань, Иран, Ирак, Пакистан). Кроме того, как показала практика, на этой почве могут появляться наднациональные, внегосударственные силовые структуры, ведущие террористическую войну против своих правительств, других стран или международных сообществ.

Геополитические последствия информатизации во второй половине XX в. привели к появлению возможностей глобального воздействия на мировое, региональное или государственное информационное пространство. Это связано с возрастающей зависимостью современного общества от развития его информационной инфраструктуры (информационные ресурсы и системы, учреждения и организации, специалисты информационного профиля, системы связи и управления, телекоммуникационные средства и т.д.). Сегодня аналитики отмечают множественность форм системного воздействия на единое информационное пространство государства – информационное пиратство, информационный криминал, информационный терроризм и др.

Информационное пиратство представляет собой практику противоправного использования нелицензионных и несертифицированных информационных продуктов, а также присвоения интеллектуальной собственности. Помимо чисто коммерческих и юридических последствий пиратство в инфосфере – серьезная проблема информационной безопасности военно-политических систем, так как оно способствует несанкционированному доступу к конфиденциальной государственной и военной информации.

Информационный криминал – это действия отдельных лиц, групп или криминальных сообществ, направленные на взлом защиты, скрытное проникновение в информационные системы, хищение или уничтожение конфиденциальной информации с преступными целями. Типичные представители информационного криминала: «хакеры», «крэкеры», «фрикеры» – взломщики телекоммуникационных систем, воры, мошенники, злоумышленники и шпионы. Их действия часто носят откровенный криминальный характер и преследуются в уголовном порядке.

Одна из наиболее опасных форм воздействия на киберпространство – *информационный терроризм*. Он представляет собой специфический вид террористической деятельности, информационный способ осуществления насилия или угрозы насилия в целях принуждения выполнения условий террористов посредством использования и (или) вывода из строя элементов информационной инфраструктуры государства. Наиболее вероятными приемами информационного терроризма в киберпространстве могут быть:

искажение или модификация программного обеспечения и информации в информационных системах государства;

угроза раскрытия информации, содержащей военную и государственную тайну;

ложная угроза (шантаж) террористического акта с целью спровоцировать серьезные экономические или политические последствия;

захват каналов СМИ в целях обращения террористов к общественности, выдвижения ультиматума или пропаганды экстремистских идей;

уничтожение или нарушение нормальной работы линий связи, сетей электропитания, узлов коммутации;

воздействие (насилие, шантаж, угроза, подкуп) на специалистов информационных и телекоммуникационных систем;

кража или уничтожение информационного, программного и технического ресурсов[1].

В международных делах страны-лидеры, и прежде всего США, нередко демонстрируют военно-полицейские формы поведения (операция НАТО в Косово без санкции ООН, бомбовые удары США по Ирану и т.д.) и тем самым провоцируют прояв-

[1] См.: *Цыгичко В.Н., Смолян Г.Л., Черешкин Д.С.* Информационное оружие как геополитический фактор и инструмент силовой политики. - М.:ИСА РАН, 1997.

ления экстремизма и терроризма. Примером новых политических технологий, повышающих легитимность применения насилия в обход принципа неприменения силы в международных отношениях, может быть доктрина так называемой «гуманитарной интервенции». Она понимается как вооруженное вмешательство с целью защиты «прав человека». Теоретически доктрина была обоснована в 1992 г. в Голландии, а впервые практически реализована НАТО в Югославии (Косово). Теперь она реализуется в Афганистане. Сущность ее состоит в том, что одно государство или группа государств, оценивая ситуацию в другом государстве как «гуманитарную катастрофу», присваивают себе право по собственной инициативе и без санкции Совета Безопасности ООН вмешиваться в дела другого государства и применять вооруженную силу под предлогом защиты прав человека.

В гуманитарной интервенции исключительно высокая роль отводится информационным факторам в триединой функции «миротворчества» – принуждение к миру, обеспечение избирательного военного вмешательства и удержание международного политического контроля над ситуацией в государстве, подвергшемся гуманитарной интервенции, до «восстановления прав человека». При этом субъекты интервенции самостоятельно определяют необходимость, масштабы и длительность военного присутствия в тех или иных регионах мира. Проще говоря, в массовом сознании с помощью СМИ и сетевых технологий создается виртуальный образ «гуманитарной катастрофы» или так называемый «информационный повод», под предлогом которых осуществляется военно-политическое вмешательство (акции или операции).

Международный опыт последнего десятилетия красноречиво убеждает, что гуманитарная интервенция есть не что иное, как новое и достаточно эффективное средство современной геополитики, основанное на комбинировании военных и невоенных средств достижения военно-политических целей. Контроль над геополитическим пространством и жизненно важными ресурсами осуществляется уже не столько посредством вооруженного захвата чужих территорий, сколько благодаря информационному проникновению, экономическим санкциям, локальному военному присутствию, насильственному свержению неугодного правительства и установлению лояльного общественно-политического режима, идеологической экспансии в культурное пространство других государств.

Вместе с тем диктат, исходящий из центров силы, провоцирует поиск субъектами международных отношений, притесняемыми «странами-изгоями» и даже экстремистскими организациями несимметричных ответов на военно-информационные вызовы сильных мира сего. Террористическая активность как насильственная форма реакции протеста «обиженных» в Израиле и США – яркое тому подтверждение. Международный терроризм, стремясь заполучить новейшие вооружения, в том числе ОМП, рассчитывает не столько на военный результат, сколько на информационно-политический эффект от обладания им, применения или угрозы применения. Отсюда появляются новые его разновидности – ядерный, химический, биологический, информационный терроризм.

Международный терроризм не только обеспечивается информационно (с помощью СМИ, НИТ и PR-технологий). Характерно, что в данном процессе весомо возрастает роль информационных ресурсов и технологий как ключевого фактора в подготовке и проведении террористических актов. Здесь уместна историческая аналогия: фашисты возводили пропаганду насилия и террора в ранг своей идеологии и политики. В годы Второй мировой войны в фашистской Германии особой популярностью пользовался немецкий радиовещатель Ганс Фриче, превзошедший в радиопропаганде английскую Би-би-си. В Нюрнберге он был приговорен к смерти как фашистский преступник, и это стало знаковым событием. Таким образом, была дана суровая оценка фашистскому ин-

формационно-пропагандистскому террору, ставшему частью не только стратегии ведения войны, но и военной политики в целом.

К сожалению, в теории и практике военной политики России не учитываются в должной мере информационные основания терроризма, в значительной мере обусловливающие международный характер его организации. Облик террористической войны должен быть предметом глубокого научного анализа, на основании которого только и может быть определена роль военной силы в политике России, направленной против международного терроризма. В облике современных войн наметился ряд принципиально новых аспектов, которые, судя по содержанию Военной доктрины Российской Федерации, не учитываются в полной мере в военной политике и стратегии использования Вооруженных Сил государства. Например, войны, которые вели США на рубеже XX–XXI вв., специалисты называют войнами с социальной доминантой[1]. Они ведутся уже не столько за территории и ресурсы, сколько за национальные ценности. Главными объектами нападения в них оказываются общественное сознание, духовно-нравственные ценности (цивилизационные устои) и общественные институты (политическая система, религия, идеология, образ жизни и т.д.).

Не случайно 11 сентября 2001 г. террористы для атаки в США избрали символы американского процветания и могущества – Международный торговый центр и Пентагон. Терроризм как социально-политическое явление ведет вооруженную борьбу с обществом, как раз соответствующую по всем признакам определению войны с социальной доминантой. Может быть поэтому не найдено пока эффективное противоядие в борьбе против террора?

Вместе с тем растет противоречие, суть которого состоит в том, что увеличивается разрыв между выдвигаемыми политиками, военными и учеными идеями, направленными на приведение военного строительства в соответствие с прогнозируемым обликом будущих войн и реальным уровнем экономических возможностей государства, в частности финансированием оборонных программ.

Диалектика мирового развития такова, что за глобальный прогресс человечество стало платить и более дорогую цену – глобальными социально-экономическими, политическими и экологическими потрясениями. Одно из тяжелейших среди них – международный терроризм. Словари трактуют террор (от лат. terror – страх, ужас) как угрозу насилием, запугивание, подавление противников насильственными мерами, а терроризм – как политику устрашения или тактику террора[2].

Во-первых, террор – это действия, рассчитанные на массовое смятение, деморализацию населения и в, конечном итоге, на дестабилизацию обстановки в стране или регионе. Следовательно, террор – это сугубо политическое средство.

Во-вторых, террор предполагает широкую огласку относительно его ужасных последствий («чем хуже, тем лучше»), иначе как посеешь страх в сознании массы людей, как их запугаешь? Таким образом, неотъемлемым свойством террора является публичность, которая ассоциируется с демонстративным вызовом и возмущением общественности, шумихой в средствах массовой информации, изменением общественного мнения, активизацией внутренней оппозиции, международным резонансом, что приводит в движение и отвлекает мощные информационные ресурсы общества от решения конструктивных задач.

В-третьих, истинная цель террора состоит не в достижении военной победы над противником, а в подавлении его коллективной воли насильственными действиями или

[1] См.: *Грачева Т.В*. Социальная доминанта в войнах США на рубеже XX–XXI веков // Информационный сборник «Безопасность». 2002. № 1–2. С.64.

[2] См.: Современный словарь иностранных слов. - М.: Русский язык, 1993. - С. 605.

угрозой насилия, т.е. в достижении, пусть даже кратковременного, морально-психологического превосходства. Перенос целей террора в «четвертое измерение» (в духовную сферу) объективно придает ему статус средства информационно-психологической войны (борьбы).

В-четвертых, субъект террора в момент своего осуществления (а все чаще и после него), как правило, не идентифицирован. Анонимность террористов обусловлена, с одной стороны, асимметричным характером тактики их борьбы и несопоставимостью их силовых потенциалов с государственными, а с другой – субъект-субъектным характером их отношений с жертвой.

Другими словами, источники террора в большинстве случаев – это субъекты политики в своих же государствах. Так, террористический режим Дудаева в Чечне стал следствием деструктивной национальной политики российских «реформаторов первой волны», против которых он впоследствии и направил острие своего террора. Усама бен Ладен, в свою очередь, был взращен американскими и пакистанскими спецслужбами для организации борьбы в Афганистане с СССР, но после распада последнего «злой джин, выпущенный из бутылки», обратил свой гнев в адрес своего повелителя – США.

Отмечая данные черты современного терроризма, следует обратить внимание на ряд его особенностей:

терроризм приобрел международный характер и особую живучесть благодаря широкому распространению в мире информационных технологий, на основе которых стали возникать транснациональные преступные сообщества с сетевой структурой организации (по принципу паутины). Для них характерны единые центры, но автономный способ существования периферийных преступных группировок;

питательной средой терроризма является информационная среда общества, а составной частью его технологии – информационные технологии, несущие в массы людей страх и ужас, с помощью которых террор стремится достичь своих преступных целей;

явление терроризма становится новым виртуальным фактором в политической реальности – сила воздействия на общественное сознание, политические институты и решения правительств определяется силой и направленностью вызываемого общественного резонанса (объекты террора выбираются по принципу максимального информационного эффекта).

Все больше аналитиков выделяют новый тип современной войны, которую условно называют террористической войной. Например, США считают теракты 11 сентября 2001 г. «действиями войны» против цивилизованного мира. В основных чертах она напоминает идею «мятежевойны» Е. Месснера. Анализ показывает, что ее главными признаками являются следующие особенности.

Первое. Вооруженной силе государства (регулярным войскам и силам) противостоят нерегулярные (незаконные, партизанские) вооруженные формирования, которые Е. Месснер называл «иррегулярством». Такой противник предстает в виде наднациональных или негосударственных силовых структур (так называемой «третьей силы»), которые формируются по сетевому принципу.

Второе. Противник у государства чаще всего «невидимый», распределенный, рассредоточенный по стране или миру и действует анонимно, несимметрично, что делает неэффективным применение против него традиционных форм, методов и средств вооруженной борьбы.

Третье. Борьба с «третьей силой» требует от государства создания специальных антитеррористических формирований (группировок войск, спецназа, разведки, спецслужб, подразделений информационной борьбы и т.д.), широко применяющих новейшие информационные технологии и нетрадиционные способы ведения войны.

Четвертое. Линия фронта террористической войны «проходит» через общественное мнение, поэтому она сопровождается массированной идеологической кампанией, направленной на мифологизацию терроризма.

Пятое. США стремятся придать терроризму статус глобального явления с целью выстроить под своей эгидой международный фронт борьбы, обеспечить военное присутствие в жизненно важных регионах мира и сконцентрировать усилия против потенциального противника – «оси зла» (Иран, Ирак, Северная Корея).

Возрастание роли информационных факторов как в террористических войнах, так и в политике противодействия им обусловлено особой ролью в них ментальности и духовности. Российский военный теоретик Е. Месснер в своей работе «Лик современной войны» (1959 г.) едва ли не первым среди военных ученых поставил вопрос о духовном измерении войны[1]. По его мнению, в XX в. театр войны из двухмерного (длина и ширина) превратился в трехмерное (длина, ширина, высота и глубина) пространство. Тогда поверхностная война приобрела объемный характер и трансформировалась из дуэльной в истребительную. Но еще большее изменение войны произошло вместе с распространением ее в четвертое измерение – духовную область вражеской армии и ее народа, которые стали важнейшими стратегическими объектами. Мобилизация духа собственного народа и расщепление (разложение) национального духа противника в политических целях стало смыслом борьбы в четвертом измерении, которое сделалось более важным, чем три прочих измерения. «Расщепление духа», являясь атрибутом войны, становится и средством террора. Сегодня любая война становится «четырехмерной», ибо «четвертое измерение неустранимо в нашу эпоху смятения умов и отсутствия совести», – писал Е. Месснер. По его мнению, «в нынешнюю эпоху легче разложить государство, чем его покорить оружием. Государства стали морально уязвимыми, потому что ослабело мистическое значение государства»[2].

Многие исследователи международного терроризма указывают на «сетевую» природу его организации, придающую ей особую «живучесть». Кстати, именно по «принципу паутины» строилась в США глобальная информационная сеть Интернет на случай ядерной войны, чтобы сохранить государственное управление в стране. Государства могут противодействовать сетевым структурам террора лишь системными мерами. Например, устаревшая структура государственного информационного обеспечения создала опасный разрыв в системе национальной безопасности США. ЦРУ не имело права работать внутри страны, а ФБР занималось лишь уголовными преступлениями. В результате они «проглядели» теракты 11 сентября 2001 г. Понадобилось создать новое Управление внутренней безопасности, которое закрыло эту «брешь» между ЦРУ и ФБР, повысило информационно-аналитические возможности государства по раскрытию внутренних террористических угроз. Таким образом, были усилены системные возможности государства по борьбе с терроризмом.

Информационная война террористов отличается от обычной тем, что противник в ней не противостоит открыто. Он анонимен (скрытен) и асимметричен в действиях, применяет информационные средства поражения. Террористы получают потенциальную возможность наносить удары в реальном масштабе времени в кибернетическом (виртуальном) пространстве государства, несоизмеримо с его геополитическим положением. Стратегии боевых действий террористов будут ориентированы на выбор критических точек в системах информационной инфраструктуры, от которых зависит военная мощь или безопасность государства.

Из изложенных рассуждений вытекает рад методологических оснований для информационного обеспечения борьбы с международным терроризмом.

---

[1] См.: *Месснер Е.* Лик современной войны // Военная мысль в изгнании. М., 1999. С. 373 – 377.

[2] Там же. С. 375.

Во-первых, с международным терроризмом как информационным и политическим по своей природе явлением наиболее эффективными средствами борьбы являются политические и информационные технологии.

Во-вторых, учитывая, что терроризм – это «информационное зло», а методологическое правило гласит – «подобное излечивается подобным», то необходимо прежде всего искать эффективные средства борьбы против него на путях информационного противодействия терроризму.

В-третьих, эффективность информационных средств борьбы многократно возрастает, когда они применяются системно, целенаправленно, оперативно и с упреждением. Решать такой круг специальных антитеррористических задач способна только система информационного обеспечения борьбы против международного терроризма, формированием которой должно озаботиться государство как ее главный субъект.

В-четвертых, такая система информационного обеспечения борьбы с терроризмом может представлять собой интегрированную совокупность сил и средств информационного взаимодействия в обществе, его технологий и организационно-функциональных структур, объединенных общностью целей и задач контртеррористической борьбы, проводимой государством.

В-пятых, система информационного обеспечения требует основательной концептуальной проработки, формирования организационных структур и органов управления, специальных информационных ресурсов, создания подсистем информационной безопасности и противодействия, разработки специальных информационных технологий, налаживание мониторинга террористических угроз и опасностей, контртеррористической подготовки PR-специалистов, совершенствование информационного законодательства государства и т.д.

В-шестых, система информационного обеспечения борьбы против терроризма должна быть сопряжена с другими системами информационного обеспечения жизненно важных сфер деятельности государства, и в частности его военной политики. Все это требует проведения более активной национальной информационной политики, в которой также должны быть предусмотрены приоритеты информационной безопасности, увеличивающие контртеррористический потенциал в развитии информационной инфраструктуры и единого информационного пространства общества и государства.

Особую роль в антитеррористической борьбе играет Интернет. Безграничность сети превращает ее не только в инструмент глобализации, своего рода катализатор развития информационного общества, но и в арену террористических действий. Данная специфика Интернета по определению делает его фактором политической борьбы и средством военной политики государства[1]. Вместе с тем Интернет, фактически превратившись в электронное средство массовой информации, юридически не имеет такого статуса и остается вне поля правовой регламентации, что в целом соответствует общемировой практике. Такая ситуация превращает сеть в мощное и не регулируемое законами средство политической борьбы (например, «сетевая агитация или пропаганда» в период военных действий).

В разработке информационных стратегий борьбы с международным терроризмом могут быть полезны идеи рефлексивного управления. Еще в древнекитайской философии, особенно в даосизме и конфуцианстве, традиционно много внимания уделялось интеллектуально-психологическим способам борьбы с противником. В частности, прак-

[1] В соответствии с эмпирическим законом, пока число пользователей Интернета в России не достигнет 10 %, влиянием сети на поведение населения можно пренебречь. По данным на 2001 г., аудитория российского Интернета (Рунета) составляла не более 5 % взрослого населения страны. (В США Интернетом пользуются примерно 50 % взрослого населения). Но в Москве число пользователей Интернетом уже приближается к критическим 10 %. По прогнозам экспертов, большая часть активной части населения России в обозримом будущем станет пользователями всемирной сети.

тика рефлексивного воздействия на врага рассматривалась как неотъемлемая часть политического и военного искусства. Следует подчеркнуть, что в методах рефлексивного управления, например в стратагемах, приоритет отдавался информационным средствам принуждения противника к опрометчивым действиям, введения его в заблуждение и приведения к поражению благодаря военной хитрости. Апология рефлексивных технологий политического, военного и сугубо информационного противоборства широко представлена в таких древнекитайских трактатах, как «Искусство войны» (Сунь-цзы), «Тридцать шесть стратагем», «Шесть секретных учений Тай-гуна», «У-цзы» и др.[1].

Результаты анализа содержания данных канонов подтверждают не только информационную природу рефлексивных методов, но и их обеспечивающую интенцию по отношению к военной политике и военному искусству. Таким образом, роль рефлексивной практики как информационного средства обеспечения борьбы с терроризмом не вызывает сомнения. Это имеет принципиальное значение для разработки моделей военной политики по типу устойчивых интеллектуальных систем, действующих в условиях деструктивных и дестабилизирующих воздействий международного терроризма на систему военной безопасности государства. Пока же в России преобладает модель военной политики, соответствующая особенностям индустриального общества и ориентированная в основном на прошедшие войны (четвертого поколения). На международной арене она все больше сталкивается с военными проблемами постиндустриального общества, к которым относится и борьба против международного терроризма, но для их решения она не обладает достаточным потенциалом. Более того, сегодня фактор информационного обеспечения приобретает особую актуальность для военной политики государства в связи с активной разработкой в ряде стран мира стратегий информационных войн и войн шестого поколения.

Архитектура систем военной политики и военной безопасности России во многом сохраняет еще следы архаичности, характерные для времен холодной войны. Идеологические аргументы нередко преобладают над холодным научным расчетом в военной политике. Сегодня следует активно искать интеграционные механизмы на основе системы информационного обеспечения, которые связали бы воедино потенциальные возможности, средства и ресурсы государства, необходимые для реализации целей военной политики России, включая эффективное противодействие международному терроризму.

[1] См.: Китайская наука стратегии / Серия "Каноны". Сост. В.В. Малявин. - М.: Белые альвы, 1999.

С.У. Дикаев,
докторант кафедры уголовного
права Санкт-Петербургского
университета МВД России,
подполковник внутренней службы,
кандидат юридических наук, доцент

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ВИДЫ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ТЕРРОРИСТИЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Озабоченность мирового сообщества ростом в последние годы террористической активности обусловлена как многочисленностью жертв терроризма, огромным материальным ущербом, наносимым им, так и тем, что благодаря развитию новейших технологий, имеющих двойное назначение, деятельности средств массовой информации и глобальных компьютерных сетей, крайней коммерциализации масс-медиа, где культивируются насилие и жестокость, у все большего числа людей появляется возможность получить, а затем использовать информацию о создании самых изощренных средств уничтожения и способах их применения. От проявлений терроризма не застрахованы ни высокоразвитые, ни отстающие в экономическом и социальном развитии, с различными политическими режимами и государственным устройством, страны. Это определяет не только глобальность и исключительную опасность терроризма, но и необходимость постоянного научно поиска решения этой проблемы.

Хотя терроризм и адресуется, как правило, властям, но непосредственными жертвами его становятся ни в чем не повинные, случайно оказавшиеся в радиусе террористических интересов преступников люди. Поэтому национальные законодательства большинства государств уделяют особое внимание спасению возможных жертв и минимизации материального ущерба от акта терроризма путем стимулирования преступников, принимавших участие в подготовке акта терроризма. Такие стимулирующие нормы предусматриваются и российским уголовным законодательством (Примечания к ст. 205, 205[1], 206, 208, 210 УК РФ). Хотя эти нормы ученые и относят к специальным видам освобождения, называя их нормами в стадии допенитенциарного поведения[1], или нормами, допускающими компромисс[2], суть их заключается в прекращении уголовного дела при наличии факта совершения преступления.

Виновное совершение лицом общественно опасного и противоправного деяния является единственным основанием для применения к нему мер уголовно-правового принуждения. В зависимости от тяжести совершенного преступления и характера посткриминального поведения виновного меняется форма уголовно-правового реагирования на совершенное преступление, а значит, и его правовые последствия. Однако при этом

---

[1] *Звечаровский И.Э.* Уголовно-правовые нормы, поощряющие посткриминальное поведение. Иркутск, 1991. С. 156.

[2] *Аликперов Х.Д.* Преступность и компромисс. Баку. 1992.

юридическая природа совершенного деяния остается неизменной. Общественная опасность как социальная категория получая правовую оценку, становится юридически значимым обстоятельством. От того что преступник добровольно заявил о совершенном им преступлении, последнее не становится менее общественно опасным. Общественная опасность по своему характеру объективна и неизменна, ее наличие или отсутствие не зависит ни от воли законодателя, ни от воли органа, применяющего закон. Поэтому позитивное посткриминальное поведение виновного свидетельствует не о снижении степени общественной опасности деяния, а о различной степени общественной опасности самого преступника. Таким образом, с момента совершения преступления до момента осуждения возникают и развиваются уголовно-правовые отношения в связи с преступлением по поводу уголовной ответственности. Положительное активное поведение виновного на данном этапе во многом предопределяет его дальнейшее уголовно-правовое положение, вплоть до полного освобождения от ответственности по нормам Особенной части УК РФ.

В научной литературе встречается мнение, что если лицо, участвовало только в подготовке акта терроризма и способствовало его предотвращению, то налицо условия добровольного отказа от преступления и нет нужды прибегать к специальным нормам[1].

Действительно, на первый взгляд кажется, что Примечание к ст. 205 УК РФ не есть специальный вид освобождения, и в ней законодателем воспроизведено положение о добровольном отказе. Если лицо прекратило участие в преступлении и способствовало его предотвращению, то оно и так не подлежит ответственности, поскольку на него распространяются условия, указанные в ст.31 УК РФ. Но автор не учитывает одно обстоятельство, а именно: момент окончания акта терроризма. Добровольный отказ возможен до стадии оконченного покушения на преступление. А терроризм окончен, когда создана опасность гибели людей и т.д., т.е. тогда, когда, например, заложено взрывное устройство и включен таймер взрывателя. И с этого времени добровольный отказ невозможен, а применимо только примечание к ст. 205 УК РФ.

Содержание данного Примечания указывает на прямые активные позитивные действия человека, который готовил акт терроризма или участвовал в его подготовке, но затем решил не допустить его путем своевременного предупреждения органов власти или иным способом. Важно отметить, что Примечание к ст.205 УК РФ может действовать лишь в том случае, если лицо своевременно предупредило органы власти или иным способом способствовало предотвращению осуществления акта терроризма. Попытки предотвратить акт терроризма могут быть и неудачными как по вине самого человека, пытающегося это сделать (неправильный выбор лиц, которых следовало поставить в известность) так и вине других лиц (нерасторопность правоохранительных органов) либо при случайном стечении обстоятельств (попал в аварию). Если, например, власти не приняли сигнал, игнорировали его или неправильно поняли, это нельзя ставить в вину лицу, отказавшемуся от совершения преступления. Указание в законе на своевременность предупреждения органа власти о готовящемся террористическом акте – открытое или тайное, инициативное или по заданию специальных служб – должно давать власти временную или иную физическую возможность предупредить общественно опасные последствия. Естественно, что и у лица, подающего сигнал опасности, должна быть объективная возможность сделать это.

В отличие от норм Общей части, нормами Особенной части УК РФ на виновных не накладываются дополнительные обязанности по исчерпывающему информированию органов правопорядка обо всех существенных обстоятельствах совершенного преступ-

---

[1] *Кострова М.Б.* Терроризм и компромисс //Актуальные проблемы борьбы с терроризмом и организованной преступностью на современном этапе /Материалы научно-практической конференции (21–22 января 1999 г, г.Уфа). Уфа. 1999.

ления[1]. Отказ виновного сообщать органам правопорядка все интересующие их сведения не должен означать, что он будет привлечен к уголовной ответственности. Но это вовсе не означает, что лица, расследующие данное преступление, не обязаны устанавливать все подробности преступного поведения виновного, поскольку в Примечании подчеркивается, что лицо освобождается от уголовной ответственности «… если в его действиях нет иного состава преступления». Поэтому необходимо устанавливать, например, где, когда и при каких обстоятельствах приобретено взрывчатое вещество, кто изготовил взрывное устройство и т.д. Добровольно отказавшись от доведения начатого преступления, чтобы не иметь каких-либо юридических последствий, виновный должен добровольно сдать оружие и взрывные устройства, приготовленные для совершения терроризма. При этом сдаваемое оружие не должно быть использованным виновным в преступных целях или приобретенным в результате преступления (хищения или вымогательства). Если виновный сдает незаконно хранящееся оружие, которое сам изготовил, он также подлежит освобождению и за его изготовление, но уже на основании примечаний к ст. 222 и 223 УК РФ.

Учеными много раз обращалось внимание законодателя на необходимость определения процессуального порядка освобождения от уголовной ответственности по нормам Особенной части УК[2]. Но и в УПК РФ законодатель ограничился указанием, что освобождение от уголовной ответственности за совершение особо тяжких, тяжких и средней тяжести преступлений возможно только в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ (ч.2 ст.28 УПК РФ). В ст. 212 (Основания прекращения уголовного дела и уголовного преследования), и ст. 213 (Постановление о прекращении уголовного дела и уголовного преследования) УПК РФ законодатель ссылается на условия, описанные в ст. 28 УПК РФ, в которой перечисляются субъекты, наделенные правом прекращения уголовного преследования. Таковыми называются суд, прокурор, следователь и дознаватель с согласия прокурора. Означает ли это, что лицо, участвовавшее в подготовке акта терроризма и решившее отказаться довести начатое преступление до конца, должно информировать именно и только эти лица?

Отсутствие ясности в этом вопросе создает предпосылки для вольной трактовки порядка применения специальных норм и не способствует единообразному разрешению конкретных ситуаций на практике.

Представляется необходимым уточнить, возможно, четко очертить круг лиц, которых виновный должен предупредить и тем самым предотвратить совершение акта терроризма. Предлагаем включить в этот круг не только органы, ведущие борьбу с преступностью, но и представителей иных государственных органов, общественных организаций, администрации жилищно-эксплуатационного управления (конторы), предприятия, учреждения, организации по месту учебы, работы, отдыха, лечения и т.д. Всех тех, кто по долгу службы или выполняемой работы, или в силу возложенных на него специальных обязанностей должен обеспечивать безопасность граждан на конкретном участке, предприятии и т.д. А они в свою очередь обязаны принять первоначальные меры по эвакуации людей и сообщить специальные службы.

Есть необходимость в установлении ответственности лиц, получивших информацию о готовящемся преступлении, но своевременно не принявших, или вовсе не принявших меры по оповещению правоохранительных органов и по спасению людей и материальных ценностей. Нужно установить ответственность и должностных лиц право-

---

[1] *Аликперов Х.* Освобождение от уголовной ответственности в связи с деятель-ным раскаянием //Законность.1999. №.5.

[2] *Григорьев Н.В., Сабитов Р.А.* Освобождение от уголовной ответственности по нормам Особенной части УК РСФСР. Хабаровск, 1993. С.65.

охранительных органов, в чьи обязанности входит при получении информации о готовящемся акте терроризма принять меры по его пресечению, но не сделавших это.

В примечании к статье 206 УК РФ (Захват заложника) законодателем не оговорены сроки действия данной поощрительной нормы, что позволяет говорить о возможности ее применения в случаях удержания людей в качестве заложников и в течение часа, недели или месяцев. Вопрос об освобождении от уголовной ответственности за захват заложника может возникнуть в случае позитивного посткриминального поведения виновного, обусловленного либо добровольно принятым решением, либо вызвано требованиями властей. Представляется, что добровольными будут только действия, совершенные до выдвижения властями требования освободить заложника. Требование властей освободить заложника может последовать сразу, вслед за получением ими требований преступника, и могут продолжаться вплоть до непосредственного начала операции по освобождению заложника. Значит, промежуток времени, когда преступник может воспользоваться поощрительной нормой, ограничено временем фактического захвата или удержания человека, и временем начала выполнения требований преступника (если такие требования принимаются) или временем начала операции по освобождению заложника (когда требования отвергаются). Если же в этот период виновный не выполнил требования властей и не освободил заложников, то его освобождение от уголовной ответственности на основании Примечания представляется невозможным. Если же заложники были освобождены после того, как власти полностью или частично выполнили требования преступника, или же после того, как начата силовая операция по освобождению, то, на наш взгляд, здесь отсутствует признак добровольности, и тем более нельзя говорить о том, что виновный подчинился требованиям властей.

В Примечании к ст. 208 УК РФ указывается на необходимость прекращения участия в незаконном вооруженном формировании, т.е. указывается на круг лиц, в отношении которых данная норма применима – лица, участвующие в незаконном вооруженном формировании (ч. 2 ст.208 УК РФ). Тем самым лица, создавшие и руководившие формированием, оставлены законодателем за пределами действия данной специальной нормы и к ним применимы лишь нормы Общей части УК РФ. Думается, было бы правильным распространить действие Примечания к ст. 208 УК РФ на все лица, указав в ее тексте, что *«организатор и руководитель освобождаются от уголовной ответственности в случае активного содействия ими правоохранительным органам по прекращению деятельности незаконного вооруженного формирования и разоружению ее участников»*.

Наличие поощрительных норм в преступлениях террористического характера, несомненно, будет способствовать снижению террористической активности. Однако их действенность во многом будет определяться четкостью законодательных формулировок и наличием ясного механизма их применения. У лиц, участвовавших преступления террористического характера, должна быть полная ясность как в вопросе условий освобождения, так и в реализации механизме такого освобождения.

А.К. Домалевский,
прокурор отдела Управления
по надзору за соблюдением
федерального законодательства
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМУ ТЕРРОРИЗМУ НА ОБЪЕКТАХ ПОВЫШЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОПАСНОСТИ И ПРИ ПЕРЕВОЗКЕ ОПАСНЫХ ГРУЗОВ

События последнего времени свидетельствуют о возрастающих угрозах совершения террористических акций на объектах повышенной технологической и экологической опасности.

Под *технологическим терроризмом* понимается использование либо угроза использования ядерного, радиологического, химического, а также бактериологического (биологического) оружия или его компонентов, патогенных микроорганизмов, радиоактивных и других вредных для здоровья людей веществ, включая захват, выведение из строя и разрушение ядерных, химических или иных объектов, систем жизнеобеспечения городов и иных населенных пунктов, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, оказания воздействия на принятие решений органами власти, для достижения политических, корыстных или любых иных целей.

К *объектам повышенной технологической и экологической опасности* Договор о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом 1999 г. относит предприятия, сооружения, установки и другие объекты, выведение из строя которых может привести к гибели людей, причинению ущерба здоровью населения, загрязнению окружающей среды либо дестабилизации положения в конкретном регионе или государстве.

Наибольшую опасность представляют акты *ядерного терроризма*. В средствах массовой информации периодически появляются сообщения о том, что немало стран ищут возможности приобретения ядерного оружия или компонентов для его производства как средства шантажа в международных отношениях. Попытки завладеть таким оружием предпринимают международные террористические организации. Между тем перевозка ядерных материалов, радиоактивных веществ – один из существенных технологических элементов ядерного топливного цикла. По оценкам специалистов, это наиболее уязвимое его звено.

Возрастание количества таких перевозок также связано с тем, что в последние годы Минатом России наращивает свое присутствие на мировом энергетическом рынке. Так, в статье «В наших «твэлах» – твердая валюта», опубликованной в «Российской газете» от 6 февраля 2004 г., приводятся сведения об увеличении в 2003 г. общего объема

экспортных поставок с предприятий атомной отрасли России на 15%. Он достиг 3 млрд. долларов США.

С ущербом от ядерного оружия может быть сопоставимы масштабы возможных последствий террористических актов с использованием химических и бактериологических отравляющих веществ.

Вместе с тем по оценке главы «Росбоеприпасов» В.И. Холстова (статья «Прощай, оружие. Химическое» Российская газета от 19 февраля 2004 г.), в СССР были накоплены самые большие запасы боевых отравляющих веществ (ОВ). России по наследству перешло 40 тыс.т ОВ (в США, для сравнения, имелось порядка 30 тыс.т). В 1993 г. Россия присоединилась к Конвенции о запрещении химического оружия, обязуясь ликвидировать запасы боевых химических веществ до 29 апреля 2007 г. В октябре 2002 г. этот срок был отодвинут до 2012 г.

Террористические действия с применением возбудителя сибирской язвы в США в 2001 году еще раз напомнили миру об актуальности проблемы биологической опасности, о том, что биотерроризм превратился из угрозы в реальность.

В Российской Федерации статус ряда критически важных объектов, организация их антитеррористической и противодиверсионной защиты, обеспечение безопасности при перевозках опасных грузов регламентированы нормативными правовыми актами. Например, особый административно-правовой статус имеют закрытые административно-территориальные образования.

В соответствии со статьей 1 Закона Российской Федерации *«О закрытом административно-территориальном образовании»* от 14 июля 1992 г. (далее – Закон) таковыми признаются имеющие органы местного самоуправления территориальные образования, в пределах которых расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования, включающий специальные условия проживания граждан.

Согласно ст. 2 названного Закона решение о создании (об упразднении) закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) принимается Президентом Российской Федерации. Предложение о создании (об упразднении) закрытого административно-территориального образования вносится Правительством Российской Федерации.

Предложения об установлении административной подчиненности, определении границ и об отводе земель создаваемого (упраздняемого) ЗАТО вносятся Правительством Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в ведении которых находятся соответствующие территории.

Согласно ст. 3 Закона особый режим безопасного функционирования предприятий и объектов, расположенных в ЗАТО, включает: установление контролируемых и запретных зон по границе и в пределах указанного образования; ограничения на въезд и постоянное проживание граждан на его территории; ограничение на полеты летательных аппаратов над его территорией; ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и постоянное проживание.

Обеспечение особого режима осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с данными требованиями Закона Правительство Российской Федерации приняло постановления *«Об утверждении Положения о порядке обеспечения*

особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства Российской Федерации по атомной энергии» от 11 июня 1996 г. и *«Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации»* от 26 июня 1998 г.

В этих Положениях раскрывается понятие безопасного функционирования объектов, в том числе указывается, что особый режим их функционирования устанавливается в целях пресечения террористических, диверсионных и иных противоправных действий. Определяется порядок обеспечения пропускного режима, закрепляется требование об обозначении на местности границы контролируемых и запретных зон хорошо видимыми знаками, надписями и их оборудовании инженерно-техническими средствами. Для осуществления санкционированного прохода граждан и проезда транспорта через контролируемые и запретные зоны они оборудуются контрольно-пропускными пунктами. В Положениях закреплено, что ответственность за организацию и обеспечение особого режима безопасного функционирования объекта возлагается на директора или начальника объекта.

Для обеспечения безопасности предприятий ядерно-оружейного комплекса и ядерной энергетики, в том числе ядерных материалов при их транспортировке, Правительство Российской Федерации постановлением от 7 марта 1997 г. утвердило *Правила физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов.*

Безопасность на транспорте регулируется нормами транспортных уставов и кодексов, а также различными указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, ведомственными нормативными актами.

Наряду с этим до настоящего времени на законодательном уровне не решен вопрос о статусе многих других объектов, представляющих повышенную опасность и нуждающихся в особой системе антитеррористической и противодиверсионной защиты.

В научной литературе применительно к транспортным объектам часто употребляются такие понятия, как «особо важные», «жизненно важные», «повышенной опасности».

Вместе с тем в соответствии с требованиями Федерального закона *«О промышленной безопасности опасных производственных объектов»* от 21 июля 1997 г. они могут быть включены в государственный реестр опасных производственных объектов только при определенных условиях, связанных с перевозкой опасных веществ (воспламеняющихся, окисляющих, горючих, взрывчатых, токсичных).

Из-за отсутствия четких рекомендаций по категорированию опасных объектов каждый субъект Российской Федерации сам определяет перечень, значимость и количество последних.

По сведениям прокуратуры Волгоградской области, таких объектов на поднадзорной территории 600, по информации прокуратуры Краснодарского края – 152.

При разработке проекта перечня критически важных объектов, которой занимается в настоящее время Правительство Российской Федерации, на мой взгляд, следует выделить в самостоятельную группу особо опасных объектов транспорт и отдельные его элементы (морские порты, аэропорты, тоннели, железнодорожные узлы, станции, вокзалы и т.д.).

Управление по надзору за соблюдением федерального законодательства, другие подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации в 2002–2003 гг. проводили проверки соблюдения антитеррористического законодательства, в том числе регламентирующего вопросы безопасности

при обращении с ядерными материалами, а также на железнодорожном транспорте и в авиации. Анализ материалов этих проверок показывает, что федеральные органы исполнительной власти, руководители предприятий и организаций, правоохранительные органы в последние годы значительно активизировали работу по противодействию терроризму, профилактике преступлений и правонарушений. Имеется и определенная правовая база для организации такой работы. Вместе с тем в ходе проверок выявляются и серьезные нарушения федерального законодательства. Например, в Красноярском крае в 2003 г. прокурорами проведено 199 проверок исполнения требований Федерального закона *«О борьбе с терроризмом»*, в ходе которых выявлено более 300 нарушений, руководителям предприятий внесено 240 представлений.

В целом по Российской Федерации за 2002–2003 гг. органами прокуратуры было выявлено 6 554 нарушения законодательства о безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта. К нарушителям приняты предусмотренные законом различные меры воздействия (принесено 24 протеста, внесено 1 122 представления, привлечено 1 001 лицо к дисциплинарной ответственности, 149 – к административной, по результатам проверок возбуждено 31 уголовное дело).

За указанный период выявлено 2 213 нарушений законодательства о безопасности движения и эксплуатации водного транспорта, 2 552 нарушения законодательства о безопасности движения и эксплуатации воздушного транспорта.

Анализ совершаемых нарушений закона и принимаемых правоохранительными органами мер по их устранению и наказанию виновных показывает, что в настоящее время назрела необходимость установить ответственность должностных лиц, например административную, за нарушения требований законодательства о безопасности опасных объектов.

Только с вступлением в действие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях была, наконец, установлена ответственность за нарушения особого режима ЗАТО, что в конечном итоге способствовало обеспечению безопасности важных государственных объектов, расположенных на их территориях, и ведению борьбы с правонарушениями. Например, за 2003 г. в ЗАТО г. Новоуральск к административной ответственности по ст. 20.19 КоАП РФ за нарушение особого режима привлечено 203 человека.

В административном законодательстве определена также степень ответственности руководителей предприятий и организаций за нарушение требований пожарной безопасности, невыполнение норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и др.

Вместе с тем в федеральном законодательстве отсутствует полный перечень норм и правил антитеррористической безопасности, за нарушение которых наступает ответственность.

Проверки исполнения законодательства, направленного на обеспечение физической защиты, безопасного функционирования и предотвращения актов терроризма на объектах особой важности, показывают, что на некоторых предприятиях полностью или частично отсутствуют технические средства наблюдения за охраняемыми территориями, расположенными на них зданиями и сооружениями, а во многих из них инженерно-технические средства охраны выработали свой ресурс. Однако руководители этих предприятий зачастую не принимают действенных мер к устранению имеющихся нарушений.

Причины такого положения – не только отсутствие финансовых средств, но и халатное отношение к исполнению своих служебных обязанностей или безответственность.

В связи с этим считаю целесообразным внести поправки в законодательство о борьбе с терроризмом, четко определив обязанности и степень ответственности руководителей предприятий, особенно с экологически опасным производством, за состояние защищенности объектов.

Один из основных принципов борьбы с терроризмом – комплексное использование профилактических правовых, политических, социально-экономических, пропагандистских мер. Эффективность этих мер во многом зависит от того, насколько четко сформулированы нормы законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов предприятий и организаций, участвующих в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности.

В 2002 – 2003 гг. органами прокуратуры неоднократно проводились проверки исполнения законодательства, направленного на обеспечение физической защиты, безопасного функционирования и предотвращение актов терроризма на объектах особой важности. В ходе проверок выявлен ряд серьезных нарушений федерального законодательства, в том числе при принятии нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы охраны. Некоторые правовые акты принимались с нарушениями законодательства, часть из них морально устарела. По результатам проверок прокурорами на местах в адрес руководителей объектов внесено свыше 700 актов реагирования (представления, протесты, предостережения, информации).

Выявлялись нарушения законодательства и при издании нормативных правовых актов, в том числе регламентирующих вопросы антитеррористической деятельности, федеральными органами исполнительной власти. Так, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности, имеющий право в соответствии с законодательством РФ принимать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, постановлением от 28 марта 2000 г. утвердил и ввел в действие с 1 декабря 2000 г. федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии НП-014-2000 «Правила расследования и учета нарушений при обращении с радиационными источниками и радиоактивными веществами, применяемыми в народном хозяйстве», в которых имелись положения, противоречащие федеральным законам.

В п. 6 раздела «Термины и определения» и в п. 2.1 раздела 2 указанных Правил понятие «радиационная авария» определено как нарушение, при котором имеет место потеря управления радиоактивным источником, вызванная неисправностью оборудования, неправильными действиями персонала, стихийными бедствиями или иными причинами, **которые привели к незапланированному облучению людей и (или) радиоактивному загрязнению окружающей среды**, превышающим величины, регламентированные нормами радиационной безопасности.

Однако ст. 1 Федерального закона *«О радиационной безопасности населения»* от 9 января 1996 г. определяет радиационную аварию как потерю управления источником ионизирующего излучения, вызванную неисправностью оборудования, неправильными действиями работников (персонала), стихийными бедствиями или иными причинами, **которые могли привести или привели** к облучению людей выше установленных норм или к радиоактивному загрязнению окружающей среды.

В ст. 3 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» в числе других противоправных действий, раскрывающих понятие «террористическая акция», говорится о совершении преступления террористического характера в форме создания опасности причинения вреда жизни, здоровью или имуществу неопределенного круга **лиц путем создания условий для аварий и катастроф техногенного характера либо реальной угрозы создания такой опасности.**

Таким образом, Госатомнадзор России утвердил, суженную редакцию понятия «радиационная авария», противоречащую требованиям федеральных законов и повлекшую снижение требований к гарантиям обеспечения радиационной безопасности и проводимым профилактическим мероприятиям борьбы с терроризмом. Ведь согласно ст. 20 Федерального закона «О радиационной безопасности населения» в случае радиационной аварии организация, осуществляющая деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, обязана проинформировать о радиационной аварии органы государственной власти, в том числе федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности, а также органы местного самоуправления, население территорий, на которых возможно повышенное облучение.

Нарушения законодательства РФ, допущенные при издании норм пожарной безопасности НПБ 201-96 «Пожарная охрана предприятий. Общие требования», были выявлены в 2003 г. в Государственной противопожарной службе МЧС России (ГУГПС превысило свои полномочия).

По протестам Генеральной прокуратуры РФ, принесенным руководителям Госатомнадзора и МЧС России, названные Правила и Нормы приведены в соответствие с законом.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы безопасности при транспортировке ядерных материалов, а также прокурорские проверки свидетельствуют о необходимости совершенствования организации государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью.

В соответствии с законодательством РФ Госатомнадзор России осуществляет государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии в мирных и оборонных целях, за исключением надзора за ядерной и радиационной безопасностью при разработке, изготовлении, испытании, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, который осуществляет Минобороны России.

Таким образом, функции надзора за ядерной и радиационной безопасностью при транспортировке ядерных материалов возложены на два названных федеральных органа исполнительной власти.

В то же время сертификаты-разрешения на транспортные упаковочные комплекты и на транспортировку выдает Минатом России. Оно же осуществляет физическую защиту перевозимых радиоактивных материалов.

И все это регламентируется не законами, а подзаконными правовыми актами.

На мой взгляд, в рамках проводимой в стране административной реформы следует рассмотреть вопрос о возможности создания единого федерального органа надзора за ядерной и радиационной безопасностью. Полномочия этого органа закрепить в специальном законе. Наделить указанный орган правом проводить экспертизу безопасности при проектировании и сооружении атомных объектов.

Трагедия в аквапарке «Трансвааль», террористические атаки с применением самолетов заставляют по-другому взглянуть на многие привычные вещи. Нужны новые нормативы с учетом возможных террористических актов, должна быть иная система проектирования опасных объектов и надзора за их строительством.

В.А. Бурковская,
старший научный сотрудник
НИИ проблем укрепления законности
и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ,
кандидат юридических наук

ТЕРРОРИЗМ: ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ

Изучение российского законодательства, направленного на борьбу с терроризмом, показывает, что начиная с середины 90-х гг. XX в. оно динамично развивается. Прежде всего были подписаны и ратифицированы Европейская конвенция о пресечении терроризма от 27 января 1977 г., Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом от 15 декабря 1997 г., Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 10 января 2000 г., Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г. Кроме того, были внесены существенные изменения и дополнения в национальное законодательство: установлена ответственность за терроризм (ст. 213.3 УК РСФСР, сохраненная как ст. 205 в УК РФ), за вовлечение в совершение преступлений террористического характера или иное содействие этой деятельности (ст. 205[1] УК РФ); предусмотрен механизм противодействия легализации доходов, полученных преступным путем (ст. 174 УК РФ, 174[1] УКРФ, Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 г. в ред. от 30 октября 2002 г.); принят Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. в ред. от 30 июня 2003 г. и т.д. – всего более 150 документов содержат превентивные нормы.

Вместе с тем уголовная статистика неумолимо фиксирует рост числа актов терроризма, совершаемых на территории Российской Федерации: с 32 в 1997 г. до 561 в 2003 г. (+1600%). Все более катастрофическими и ужасающими становятся их последствия. Указанные выше обстоятельства свидетельствуют о сохраняющемся высоком уровне террористической угрозы в нашем обществе, что ставит под сомнение эффективность столь активного реформирования правовой базы. Беспредельное и хаотичное расширение объема правового регулирования не может положительно сказаться на эффективности борьбы с терроризмом.

Анализ новелл и предлагаемых проектов показывает, что значительная их часть направлена на восполнение мнимых пробелов в законодательстве. В частности, в литературе активно обсуждается вопрос о необходимости криминализации создания террористической организации[1]. Однако подобные деяния могут быть квалифицированы по ст. 210 «Организация преступного сообщества (преступной организации)» УК РФ,

[1] См.: *Устинов В.В.* Международный опыт борьбы с терроризмом. М., 2002. С. 387; *Аслаханов А.* Эволюция мирового терроризма. М., 2003. С. 263 и др.

ст. 208 «Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем» УК РФ.

Институт соучастия позволял привлекать к уголовной ответственности лиц, виновных в вовлечении в совершение преступлений террористического характера, и до введения в июле 2002 г. специальной нормы (ст. 205[1] УК РФ). Ее появление никак не отразилось на борьбе с терроризмом: в 2002 г. и 2003 г не было зарегистрировано ни одного факта.

Некоторые нововведения создали коллизии, породили конкуренцию и фактически заблокировали действие ранее существовавших правовых предписаний.

Так, Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. в ред. от 30 июня 2003 г. (ст. 3, 25) и Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. (ст.1, 9) содержат существенно различающиеся механизмы признания организации террористической или экстремистской соответственно. Однако материальные основания инициирования этих процедур (осуществление террористической деятельности) в рассматриваемых нормативных актах совпадают. Таким образом, одна и та же организация может быть признана судом как террористической, так и экстремистской. Парадокс состоит в том, что и отдаленные правовые последствия судебного решения по делам данной категории не идентичны. Например, возобновление деятельности экстремистской организации уголовно наказуемо (ст. 282[2] УК РФ), а террористической – нет. Уже известны случаи, когда в отношении той или иной организации в суды направлялись иски сначала в соответствии с положениями Федерального закона «О борьбе с терроризмом», а затем – Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Таким образом, наличие дублирующих норм, регулирующих одинаковые общественные отношения, вызывает серьезные затруднения в правоприменении.

Другой коллизией, возникшей в результате неудачного реформирования законодательства, на наш взгляд, можно считать наличие двух перечней преступлений террористического характера. Первый из них закреплен в ст. 3 Федерального закона «О борьбе с терроризмом», а второй – содержится в ст. 205[1] УК РФ, что препятствует формированию единого правового подхода к оценке однородных социальных явлений.

В связи с недавними трагическими событиями в московском метрополитене возобновилась дискуссия о необходимости ужесточения ответственности за преступления террористического характера вплоть до отмены маратория на смертную казнь или назначения пожизненного лишения свободы. В качестве аргумента выдвигается предположение о том, что страх такого наказания якобы может удержать от совершения подобных деяний. Вместе с тем из поля зрения выпускается то обстоятельство, что в настоящее время широкое распространение получил суицидальный террор[1], а следовательно, исполнители погибают на месте, организаторы же, к сожалению, крайне редко оказываются на скамье подсудимых.

Таким образом, можно прогнозировать, что изменение уголовного законодательства без совершенствования правоприменительной практики не окажет позитивного влияния на состояние защищенности граждан.

Формирование в обществе атмосферы нетерпимости к использованию терроризма как способа достижения политических, социальных или иных целей, на наш взгляд, должно стать одним из основных направлений предупредительной деятельности. Для решения названной задачи, прежде всего, следует развивать такие демократические институты, которые создавали бы разнообразным группам населения возможности реа-

---

[1] См.: *Сундиев И.Ю.* Терроризм в России начала XXI века: социокультурный и психологический контекст явления // Актуальные проблемы борьбы с организованной преступностью и терроризмом. М., 2003. С. 37.

лизации своих интересов мирным путем. Это могут быть совершенствование системы местного самоуправления, избирательного законодательства, а также становление гражданского общества.

Кроме того, видимо, назрела необходимость использования воспитательного потенциала средств массовой информации, религиозных, общественных, политических деятелей, образовательных учреждений для пропаганды толерантности и ненасилия, распространения информации о легитимных путях решения социальных конфликтов.

В настоящий момент, к сожалению, приходится констатировать, что деятельность СМИ, напротив, создает благоприятную почву для распространения неофашистских и экстремистских идеологий.

Осознание обществом недопустимости террористических методов, полагаем, лишит террористов не только психологической, но и материальной поддержки; будет способствовать консолидации широких слоев населения для борьбы с этим явлением.

Солидарность населения с государственной политикой в сфере предупреждения терроризма будет способствовать с одной стороны, искоренению факторов, его питающих, а, с другой – повышению эффективности правоприменения.

А.А. Кукар,
помощник члена
Совета Федерации, доцент

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ НОРМ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ СУДОХОДСТВА ОТ АКТОВ ПИРАТСТВА И ТЕРРОРИЗМА

Проблема пиратства и терроризма, как и любые проблемы общечеловеческого значения, требует комплексного подхода и могут решаться лишь совместными усилиями всех заинтересованных сторон. Современные нормы международного права по борьбе с пиратством и терроризмом на море содержатся в специальных соглашениях, заключенных на двусторонней, региональной и многосторонней основах. В силу ряда причин основная из которых – отсутствие должной правовой базы. Международному сообществу пока не удалось достичь успеха на пути выработки единого международно-правового механизма по борьбе с пиратством и терроризмом на море.

Вопросы, связанные с морским пиратством, закреплены в Женевской конвенции об открытом море 1958 г. и в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Однако участившиеся случаи нового вида терроризма – морского - поставили международное сообщество перед необходимостью разработать новые международно-правовые документы в этой области.

В свое время Конвенция ООН 1982 г. внесла существенные изменения и дополнения в действующий правовой режим открытого моря и морского дна, территориальных вод, континентального шельфа, прилежащей зоны и проливов, используемых для международного судоходства. В Конвенции сохраняют свое действие многие принципы, относящиеся к режиму открытого моря, в том числе свободы судоходства.

При рассмотрении положений, касающихся открытого моря, следует учитывать, что Конвенция, сохранив в своей основе его традиционно-правовой режим, расширила перечень свобод и уточнила случаи, когда военный корабль имеет право подвергнуть в открытом море иностранное судно осмотру.

Расширены права военных кораблей прибрежного государства по осуществлению преследования в открытом море судов, нарушивших законы данного государства. Кроме того, в Конвенцию включено Положение о международно-правовой ответственности государства флага за ущерб или убытки, возникшие в результате нарушения его военными кораблями установленных прибрежным государством законов и правил мирного прохода через территориальные воды.

Конвенцией регламентированы обязанности судов во время их прохода через международные проливы, порядок введения морских коридоров и системы разделения движения. Определен характер законов, которые могут издавать граничащие с проливами государства в отношении безопасности судоходства, запрещения рыболовства в проливах, нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных и санитарных правил. Конвенция ООН по международному морскому праву определяет в общих чертах с привязкой к конкретным зонам пределы необходимой безопасности, а также перечень мер

по соблюдению морского права и содержание деятельности по контролю за морскими районами.

Уже прошло более 25 лет с тех пор, как представители 76 государств приняли Конвенцию по борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, а также Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе. Конвенция применяется ко всем судам, за исключением военных кораблей, используемых в военно-вспомогательных, таможенных или полицейских целях. Принудительные действия против морских судов в открытом море не допускаются современным международным правом, за исключением случаев, когда принудительные действия осуществляются с целью пресечения преступлений, имеющих международный характер и представляющих угрозу безопасности морским судам любого флага в открытом море, а также в случае осуществления преследования по горячим следам при нарушении законов и правил прибрежного государства. К последним относят:

нарушения прав государства в прилежащей зоне, для защиты которых установлена эта зона;

нарушения в исключительной экономической зоне, а также нарушения на континентальном шельфе, включая зоны безопасности вокруг установок на континентальном шельфе;

правонарушения, совершенные на борту морского судна в открытом море, не носящие международного характера;

другие нарушения законов и правил прибрежного государства.

Основные международные принципы, сформулированные в Конвенции, утверждают свободу судоходства в открытом море. Наиболее детально свобода судоходства в открытом море регламентирована положениями и нормами международного морского права. Современное международное морское право отвергает так называемое право общей полиции, т.е. внешнего контроля (осмотра) иностранных кораблей в открытом море. Хотя принцип свободы открытого моря и тот факт, что суда в открытом море остаются под юрисдикцией того государства, флаг которого они несут, исключают, как правило, проявление власти со стороны какого-либо государства по отношению к иностранным судам, все же из этого правила существуют определенные исключения, созданные в интересах всех стран.

Например, право на осмотр. Этим правом, регламентированным Конвенцией ООН по морскому праву, в открытом море обладают либо военные корабли и военные летательные аппараты, либо другие должным образом уполномоченные суда, которые в случае встречи или обнаружения в открытом море иностранного судна, иного, чем судно, пользующееся полным иммунитетом, вправе подвергнуть его осмотру в случае подозрения, что судно занимается пиратством, работорговлей, несанкционированным вещанием из открытого моря или не имеет национальной принадлежности; или, хотя на нем поднят иностранный флаг, это судно в действительности имеет ту же национальную принадлежность, что и данный военный корабль. При этом совершенно очевидно, что военные корабли и летательные аппараты не должны злоупотреблять этим принадлежащим им правом и что государство отвечает за убытки, если его военный корабль останавливает и осматривает иностранное торговое судно, которое не дало достаточных поводов к подозрению.

Правом на осмотр и пресечение противоправных действий, регламентированным Конвенцией ООН по морскому праву, обладают военные корабли и летательные аппараты также в случае пресечения незаконной торговли наркотиками и психотропными веществами, осуществляемой судами в открытом море в нарушение международных конвенций.

Кроме указанных и регламентированных Конвенцией ООН по морскому праву исключений, государства иногда по договору предоставляют друг другу взаимное право остановки и осмотра частных судов военными кораблями и судами. В связи с этим из действующих конвенций следует отметить прежде всего Международную конвенцию по охране подводных телеграфных кабелей, предусматривающую задержание судна, подозреваемого в повреждении подводных кабелей, а также ряд договоров о рыболовстве и других промыслах.

Прибрежное государство имеет право преследовать в открытом море чужие суда, которые во время своего пребывания на территории, находящейся под верховенством данного государства, совершили правонарушение, подлежащее его юрисдикции. Право преследования прекращается, как только преследуемое судно достигло территориальных вод другого государства. Преследованию по горячим следам подвергаются исключительно гражданские суда в случаях грубого нарушения ими законов и правил прибрежного государства, а также выполняющие иные действия, не совместимые с принципами и нормами международного права. К таким действиям в первую очередь международное право относит акты международного терроризма.

Мониторинг имеющейся законодательной базы России выявил отсутствие в ней целостности и системности. Она носит частично-фрагментарный характер, порождая разрозненные несбалансированные массивы правовых норм. Некоторые нормативные правовые акты содержат противоречия, декларативные положения, что препятствует эффективному и целенаправленному их исполнению.

В заключение предлагаю ст. 227 УК РФ озаглавить *«Морской разбой»* и изложить п. 1 данной статьи в редакции: *«Нападение на морское или речное судно на территории Российской Федерации, а также на стационарные платформы, установки и сооружения под юрисдикцией Российской Федерации, расположенные на континентальном шельфе, с целью завладения имуществом, совершенное с применением насилия, опасного для жизни или здоровья находящихся на судне или на стационарных платформах, установках и сооружениях людей, или с угрозой применения такого насилия»*.

Указанную статью дополнить ст. 227-прим. *«Пиратство»* и изложить ее в точном соответствии со ст. 101 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года.

Ю.В. Мишальченко,
советник постоянной комиссии
по правовым вопросам
Межпарламентской Ассамблеи
Евразийского экономического сообщества,
доктор экономических наук,
кандидат юридических наук, профессор

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БОРЬБЫ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ТЕРРОРИЗМОМ В ГОСУДАРСТВАХ–ЧЛЕНАХ ЕВРАЗЭС И СНГ[1]

Цель настоящих рекомендаций – разработка предложений по имплементации основных положений международных конвенций в сфере борьбы с терроризмом в законодательства государств – членов Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). Основу рекомендаций составил проведенный сравнительно-правовой анализ законодательства государств – членов ЕврАзЭС, выявивший общие и специальные тенденции нормотворчества в сфере борьбы с международным терроризмом и соответствие национального законодательства положениям международных (ООН) и региональных (ЕС, СНГ, ШОС и др.) документов, относящихся к этим вопросам.

1. Общие положения

Государственная политика стран Евразийского экономического сообщества по борьбе с международным терроризмом регулируется конституционными нормами, специальным законодательством по борьбе с терроризмом, уголовным законодательством и иными нормативными актами.

Проведенный сравнительно-правовой анализ показал, что на конституционном уровне государств – членов Сообщества создана правовая система для обеспечения участия государственных органов в процессе осуществления борьбы с международным терроризмом на границах и внутри государств Сообщества, реализации гражданами правовых гарантий, и в первую очередь права на защиту от террористических актов.

В конституциях государств – членов Сообщества регламентируется также право на защиту интересов в уголовном процессе и уголовном исполнительном производстве. В национальном законодательстве, как правило, воспроизводятся нормы и принципы международного права, учитываются требования Всеобщей декларации прав человека, нормативных актов ООН, иных универсальных международных организаций.

Государства – члены ЕврАзЭС, признавая в своих конституциях действие основных принципов и норм международного права в национальных правовых системах, тем самым подтверждают необходимость международной регламентации и исполнения нормативных правовых актов в сфере борьбы с международным терроризмом.

---

[1] Приняты постановлением Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 16 июня 2003 № 4-13

В странах Сообщества приняты специальные нормативные акты о государственной политике по борьбе с терроризмом, в которых устанавливаются формы обеспечения безопасности общества, государства и системы международных отношений, содействия реализации политики, связанной с прогрессивным демократическим развитием государств. Однако содержание и объем этих норм различны.

В национальных актах по борьбе с терроризмом наблюдается снижение прежнего уровня правовых гарантий, неурегулированность части правоотношений, тенденция к большей гибкости в правовом регулировании уголовных правоотношений в этой сфере. Неурегулированными остаются отношения в сфере экстрадиции.

На сегодняшний день значительная часть законодательства в области государственной политики по борьбе с терроризмом, действующего в государствах – членах Сообщества, совпадает либо близка по содержанию.

В последнее время в национальном законодательстве появились отдельные нормы и положения, отражающие специфику развития, нужды и потребности каждого из государств, их менталитет, различный подход к решению ряда проблем.

Настоящие рекомендации направлены на развитие договорно-правовой базы ЕврАзЭС в сфере борьбы с международным терроризмом, начало которой было положено принятием 16 июня 1998 г. Межпарламентской Ассамблеей ЕврАзЭС модельного закона «О борьбе с терроризмом». В этом документе определены цели, принципы, основные направления и организационные меры реализации государственной политики по борьбе с терроризмом как одного из наиболее важных направлений внешней и внутригосударственной политики государств, в том числе по обеспечению стабильности в системе региональной безопасности.

2. Международные нормы и принципы в сфере обеспечения борьбы с международным терроризмом

Государства – члены ЕврАзЭС одобряют международные правовые документы рекомендательного характера, например Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 49\60 от 9 декабря 1994 г. «Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма», признавая в лице ООН универсальную международную организацию, способную в современной системе международных отношений системно обеспечить процесс борьбы с международным терроризмом.

Действующими участниками международных конвенций по борьбе с терроризмом являются ряд государств – членов ЕврАзЭС. В частности Российская Федерация Федеральным законом от 13 февраля 2001 г. ратифицировала Международную конвенцию о борьбе с бомбовым терроризмом (Нью-Йорк, 15 декабря 1997 г.).

Ряд государств – членов ЕврАзЭС являются действующими участниками региональных конвенций по борьбе с терроризмом. В частности Российская Федерация Федеральным законом от 7 августа 2000 г. ратифицировала Европейскую конвенцию о борьбе с терроризмом от 27 января 1977 г., хотя действие названной конвенции прямо распространяется в первую очередь на территории государств – членов Европейского союза, а не на Россию.

Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан активно и постоянно участвуют в реализации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г.

Основным соглашением, достаточным и эффективным с правовой точки зрения для обеспечения процесса борьбы с терроризмом, является Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом от 4 июня 1999 г., в ст. 1 которого стороны наиболее точно систематизировали понятие «терроризм», исторически формировавшееся на основе положений уголовных кодексов стран (например, ст. 233 Уголовного кодекса Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. (с

изм. от 9 июля 1998 г., от 10 июля 1998 г., от 16 июля 1999 г., от 23 июля 1999 г.), ст. 179 Уголовного кодекса Республики Таджикистан от 10 декабря 1999 г., ст. 226 Уголовного кодекса Кыргызской Республики 1997 г., ст. 205 Уголовного кодекса Российской Федерации 1997 г.).

В законодательстве государств Сообщества, как показывают результаты сравнительно-правового анализа, рекомендации международных конвенций имплементированы в виде нормативных актов уполномоченных государственных органов. Однако на уровне законодательных актов соответствующие правовые гарантии и организационные аспекты отражены только в общем виде. В законодательстве государств Сообщества международные нормы и принципы в основном отражены, но не в полной мере реализуются на практике, поэтому рекомендуется дополнительно согласовывать подходы на межгосударственном уровне и урегулировать эти вопросы соответствующими международными договорами.

Особого внимания заслуживает опыт Российской Федерации по имплементации международно-правовых норм, гармонизации законодательства в связи с ратификацией Европейской конвенции о борьбе с терроризмом от 27 января 1977 г.

В процессе гармонизации законодательств государств – членов Сообщества рекомендуется обратить внимание на необходимость дополнительной ревизии национальных законодательных и иных нормативных правовых актов с позиции имплементации положений общепризнанных международных документов.

3. Основные направления и особенности законодательного обеспечения государственной политики в сфере борьбы с международным терроризмом в государствах – членах Сообщества

Система национального законодательного обеспечения борьбы с международным терроризмом в Сообществе формируется исходя из национальных интересов государств – членов ЕврАзЭС, целей и задач Сообщества, определенных Договором об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. и Основных направлений сотрудничества на 2000 – 2004 гг., утвержденных решением Межгосударственного Совета от 23 мая 2000 г. № 74.

Сравнительно-правовой анализ норм законодательства государств – членов ЕврАзЭС показывает, что в связи с осуществлением как конвенционных норм, так и норм национальных уголовных кодексов, а также норм специальных законов по борьбе с международным терроризмом (Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г., Закон Республики Беларусь «О борьбе с терроризмом от 10 января 2002 года, Закон Республики Казахстан «О борьбе с терроризмом» 1997 года, Закон Кыргызской Республики «О борьбе с терроризмом» от 21 октября 1999 г.) каких-либо противоречий по применению понятия «терроризм» в национальном законодательстве или конвенционных нормах и практике не наблюдается. При этом следует отметить, что и санкции за данный вид международного преступления против общественной безопасности и общественного порядка в большинстве стран в основном аналогичны и предусматривают лишение свободы виновных лиц на значительный (до двадцати лет) срок.

Нормы международного права и нормы национального законодательства в этой сфере взаимодополняют друг друга без применения специальных внутригосударственных процедур.

Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г. дополняет понятие международного преступления «терроризм» иными преступными по отношению к государственному устройству деяниями, такими как сепаратизм и экстремизм. Такое расширение видов международных преступных деяний – явление новое в международном праве, оно объективно и прогрессивно своей по сути, поскольку раскрывает сущность не только специфики национального государственного

устройства и управления, но и особенность межгосударственного сотрудничества в этой сфере, которая не может быть урегулирована в нормах только национального конституционного и уголовного законодательства.

Процессуальными нормами, обеспечивающими взаимодействие государственных и межгосударственных органов по расследованию преступлений, выполнению оперативно-розыскных мероприятий, розыску террористов, привлечению их к ответственности, предотвращению последствий терактов и т.п., являются уголовно-процессуальные кодексы (УПК Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г., УПК Кыргызской Республики от 30 июня 1999 г., УПК Российской Федерации 2002 г. и др.), специальные законы государств (Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г., Закон Республики Беларусь «О борьбе с терроризмом от 10 января 2002 г., Закон Республики Казахстан «О борьбе с терроризмом» 1997 г., Закон Кыргызской Республики «О борьбе с терроризмом» от 21 октября 1999 г.), а также Договор о сотрудничестве государств СНГ в борьбе с международным терроризмом от 4 июня 1999 г. и двусторонние соглашения о правовой помощи и сотрудничестве в борьбе с преступностью.

Большинство этих процессуально-правовых документов не имеет существенных правовых коллизий в применении на практике и если последние происходят, то их следует относить к национальной специфике осуществления некоторых мероприятий по борьбе с актами международного терроризма, исходя из уровня и возможности использования специальных средств, техники и опыта ведения такой борьбы в каждом конкретном государстве.

Экстрадиция и привлечение к уголовной ответственности – важный этап в борьбе с международным терроризмом и осуществляются в соответствии с уголовно-процессуальными кодексами, специальными законами государств о борьбе с терроризмом, Договором о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с международным терроризмом от 4 июня 1999 г. и двусторонними соглашениями о правовой помощи и сотрудничестве в борьбе с преступностью.

Как правило, гражданин государства, в котором он совершил преступление, не выдается иностранному государству (что особенно актуально для Республики Таджикистан). Однако следует признать, что данная правовая норма не соответствует современным международным отношениям, поскольку международный терроризм – это международное преступление и борьбу с ним нельзя ограничивать интересами одного государства.

Государствам – членам ЕврАзЭС нужно усиливать превентивное сотрудничество, направленное на предотвращение готовящихся террористических актов. В этом плане для специальных служб имеется достаточная правовая основа как в рамках перечисленных нормативных актов, и в первую очередь в рамках Договора о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с международным терроризмом от 4 июня 1999 г. и двусторонних межведомственных соглашений о правовой помощи и сотрудничестве в борьбе с преступностью, так и в рамках законов об оперативно-розыскной деятельности и иных специальных законов (например, о финансовом мониторинге). С целью установления большего доверия специальным службам и ведомствам государств по борьбе с международным терроризмом следует постоянно осуществлять обмен опытом и совместные международные и процессуальные действия по борьбе с международным терроризмом.

Приведение национального законодательства в сфере борьбы с терроризмом в соответствие с нормативными и рекомендательными документами, действующими в рамках ЕврАзЭС, рекомендуется совместить с имплементацией общепризнанных международных стандартов в национальные законы и иные нормативные правовые акты.

4. Рекомендации по обеспечению согласованной государственной политики по борьбе с международным терроризмом

На основании изложенного целесообразно выделить следующие основные направления международного и национального нормативно-правового обеспечения политики по борьбе с международным терроризмом в ЕврАзЭС:

1) Рекомендовать государствам – членам ЕврАзЭС присоединиться к Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом (Нью-Йорк, 15 декабря 1997 г.).

2) Рекомендовать государствам – членам ЕврАзЭС присоединиться к Европейской конвенции о борьбе с терроризмом от 27 января 1977 г.

3) Рекомендовать государству – члену ЕврАзЭС Республике Беларусь и наблюдателю ЕврАзЭС Украине присоединиться к Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г.

Государствам – членам ЕврАзЭС рекомендовать имплементировать основные понятия Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г. в национальные правовые системы.

4) В целях единообразного толкования и применения национальных, международных и региональных норм по борьбе с терроризмом рекомендовать разработать в рамках Сообщества международный документ по борьбе с международным терроризмом (например, Международный уголовный кодекс ЕврАзЭС по борьбе с международным терроризмом).

5) Рекомендовать государствам – членам ЕврАзЭС обратиться в ООН с целью расширить юрисдикцию Международного уголовного суда привлечением к международной ответственности международных террористов.

6) С целью установления большего межгосударственного и межведомственного доверия рекомендовать специальным службам и ведомствам государств – членов ЕврАзЭС по борьбе с международным терроризмом постоянно осуществлять совместные мероприятия по обмену опытом и совершению совместных международных и процессуальных действий по борьбе с международным терроризмом.

5. Заключительные положения

В правовой системе Евразийского экономического сообщества в основном создана достаточная правовая и институциональная основа для обеспечения борьбы с международным терроризмом в сфере интересов государств – членов ЕврАзЭС.

Формирование гармонизированных национальных правовых систем предоставит государствам Сообщества дополнительные возможности обеспечения конституционных основ государств и гарантий прав их гражданам по обеспечению безопасности и предупреждению актов международного терроризма, экстремизма и сепаратизма.

А.Г. Залужный,
старший научный сотрудник
НИИ проблем укрепления законности
и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ,
кандидат философских наук

НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ БОРЬБУ С ТЕРРОРИЗМОМ

По мнению большинства исследователей, рождение террора как метода политического воздействия на идеологических противников связано с Великой французской революцией, когда он широко использовался тогдашними радикалами в качестве основной формы политических репрессий. Позже насилие и его крайняя форма – террор в качестве способа решения политических проблем стали применяться не только государствами в отношении оппозиционных сил, но и разного рода подпольными группами и формированиями с целью противодействия господствующей воле государства и его институтов.

Современный терроризм представляет собой сложную систему, являющуюся продуктом целого комплекса проблем в различных областях жизни общества: экономической, политической, национальных и конфессиональных отношений и произрастает на базе серьезных общественных противоречий; масштабы терроризма может при определенных условиях приобрести и уголовная преступность.

Продолжающиеся во всем мире акты терроризма во всех его формах и проявлениях все чаще приводят к гибели ни в чем не повинных людей, имеют пагубные последствия для международных отношений и могут поставить под угрозу безопасность государств. Таким образом, угрозы, исходящие от внутренних факторов, стали сопоставимы с внешними угрозами, а в ряде случаев превосходят последние. Ни один субъект, осуществляющий борьбу с терроризмом, не сможет выполнить своей главной функции, заключающейся в своевременном предупреждении этого вида преступности, если он не в состоянии оценить напряженность криминогенной ситуации, своевременно выявить тенденции ее вероятного развития и на этом фоне выделить и оценить конкретную ситуацию, в том числе связанную с деятельностью террористических организаций.

В соответствии с Федеральным законом «О борьбе с терроризмом»[1] (ст. 3) терроризм – это насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного

[1] См. Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. (ред. от 30 июня 2003 г.).

деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений.

Для эффективной борьбы с терроризмом, безусловно, необходимо тесное взаимодействие правоохранительных и других органов, уполномоченных выполнять данную задачу. В то же время эффективность взаимодействия напрямую зависит от уровня координации правоохранительной деятельности. Более того, как представляется, при полной координации механизм взаимодействия может включаться автоматически.

Согласно п. 6 ст. 6 Закона для координации деятельности субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом, в соответствии с решениями Президента Российской Федерации или решениями Правительства Российской Федерации могут создаваться антитеррористические комиссии на федеральном и региональном уровне.

Федеральная антитеррористическая комиссия решает следующие основные задачи:

вырабатывает основы государственной политики в области борьбы с терроризмом в Российской Федерации и рекомендации, направленные на повышение эффективности работы по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению терроризма и осуществлению террористической деятельности;

осуществляет сбор и анализ информации о состоянии и тенденциях терроризма на территории Российской Федерации;

координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с терроризмом, в целях достижения согласованности их действий по предупреждению, выявлению и пресечению террористических акций, а также по выявлению и устранению причин и условий, способствующих подготовке и реализации террористических акций;

принимает участие в подготовке международных договоров в Российской Федерации в области борьбы с терроризмом;

вырабатывает предложения о совершенствовании законодательства Российской Федерации в области борьбы с терроризмом.

Контроль за ходом борьбы с терроризмом в Российской Федерации в соответствии со ст. 26 Закона осуществляют Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, а надзор за исполнением законов при осуществлении борьбы с терроризмом (ст. 27) – Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры.

При этом Прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции также отвечает за мероприятия по предупреждению террористической деятельности, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации проводит предварительное расследование, осуществляет надзор за расследованием уголовных дел, связанных с террористической деятельностью, поддерживает в судах государственное обвинение по таким делам, а также принимает иные меры в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так, согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 1) в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Согласно ст. 8 названного Закона Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов. А в целях обеспечения координации деятельности органов, указанных в пункте 1 настоящей статьи, прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью, утверждаемым Президентом Российской Федерации.

То есть, исходя из этих двух законов, прокуроры, с одной стороны, в пределах своей компетенции координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, а с другой – не в полной мере координируют эту деятельность, если она связана с терроризмом. Налицо определенные и вполне объяснимые с точки зрения законопроектной деятельности (но не эффективности борьбы с преступностью) противоречия.

Весь вопрос в том, что в соответствии со ст.6 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» основным субъектом руководства борьбой с терроризмом и обеспечения ее необходимыми силами, средствами и ресурсами является Правительство Российской Федерации, а в пределах своей компетенции, установленной федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в борьбе с терроризмом участвуют также федеральные органы, координация деятельности которых находится вне пределов компетенции прокуратуры.

Однако, очевидно, и антитеррористические комиссии на федеральном и региональном уровне не могут в полной мере координировать борьбу с терроризмом. Поэтому и в связи с тем, что террористическая деятельность создает прямую угрозу государственной безопасности, а субъектами борьбы с терроризмом наряду с правоохранительными органами являются и другие федеральные органы, представляется необходимым возложение обязанностей по координации деятельности субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом, на Совет Безопасности Российской Федерации.

Поскольку им руководит Президент Российской Федерации, Совет Безопасности аккумулирует в себе высшие государственные интересы, а полномочия, которые для осуществления координации борьбы с терроризмом должны быть предоставлены ему законом, будут полностью соответствовать Конституции Российской Федерации.

С.И. Маркелов,
заместитель начальника Управления
Генеральной прокуратуры РФ
по надзору за процессуальной деятельностью
органов безопасности

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В УСЛОВИЯХ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Право человека свободно искать, получать, передавать и распространять информацию занимает почетное место в ряду конституционных прав и свобод, провозглашенных Конституцией Российской Федерации. Но реализация этого права зависит от многих условий. Как справедливо заметил академик РАН Топорнин Б.Н.: «демократия в ее истинном понимании предполагает высокий уровень организованности, строгое соблюдение правопорядка, четкие механизмы государственного управления»[1].

Конституция СССР (1977 г.) и Конституция РСФСР (1978 г.) закрепляли лишь отдельные информационные права и свободы: свободы слова, печати, права на тайну переписки, телефонные переговоры и телеграфные сообщения, а также права на образование и пользование достижениями культуры. В более полном объеме эти права и свободы были закреплены в Конституции Российской Федерации (принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.), где более 1/4 из 50 конституционных прав и свобод можно отнести к собственно информационным, а основным среди них является право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29), где в свою очередь, центральным, системообразующим звеном выступает право на доступ к информации.

Право на доступ к информации включает в себя право каждого свободно искать информацию и право получать ее от лиц, обладающих этой информацией на законных основаниях.

Основными принципами обеспечения права на доступ к информации являются: [2]

- презумпция доступности и открытости информации;
- достоверность и полнота информации;
- своевременность предоставления информации;
- соблюдение ограничений, установленных федеральным законом;
- защита права на доступ к информации;
- ответственность за нарушение права на доступ к информации.

---

[1] *Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А.* Информационное право: Учебник / Под редакцией академика РАН Топорнина Б.Н. / Институт государства и права РАН, Академический правовой университет.- СПб.: Юридический центр Пресс, 2001, с. 5.

[2] *Лопатин В.Н.* Право на доступ к информации и его защита./ Информационные технологии территориального управления. 2002. №37. С.72–84.

В целях охраны и защиты прав и свобод в информационной сфере Конституция Российской Федерации устанавливает гарантии их реализации, среди которых в данном случае особое значение имеют следующие.

Во-первых, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от каких- либо обстоятельств, государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 2, ч.1 ст. 17, ст.18, ст. 19).

Под общепризнанными принципами международного права понимают основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо (например, принцип добросовестного выполнения международных обязательств, принцип всеобщего уважения прав человека). Под общепризнанной нормой международного права понимают правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного.[1] Исходя из указанных принципов государство обязано выполнять нормы международных соглашений, участником которых оно выступает.

В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека (1948 г.), каждый человек имеет *право на свободу* (ст. 3), *право на свободу мысли* (ст. 18); *право на свободу убеждений и на свободное выражение их.* Это право включает *свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений* и *свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ* (ст. 19).

После присоединения России к Совету Европы для нас стали обязательны нормы Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, где дополнительно было указано, что свободы получения и распространения информации *реализуются без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов (ст. 10);* а в ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах уточняется, что эти свободы относятся *ко всякого рода* информации, идеям и способам их распространения.

Кроме того, в силу пункта 1 статьи 46 Конвенции постановления Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации, принятые окончательно, являются обязательными для всех органов государственной власти Российской Федерации, в том числе и для судов. В соответствии с разъяснениями, данными Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5, выполнение постановлений, касающихся Российской Федерации, предполагает в случае необходимости обязательство со стороны государства принять **меры частного характера**, направленные на устранение нарушений прав человека, предусмотренных Конвенцией, и последствий этих нарушений для заявителя, а также **меры общего характера**, с тем, чтобы предупредить повторение подобных нарушений.

Во-вторых, осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, они могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также в условиях чрезвычайного поло-

[1] См. об этом: Постановление Пленума Верховного суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» от 10 октября 2003 г. № 5.

жения в соответствии с федеральным конституционным законом с указанием пределов и сроков их действия (ч.3 ст. 17, ч.3 ст. 55, ч.1 ст. 56).

В п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека установлено, что при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью: обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других (в ст. 12 Декларации перечисляются права и свободы других лиц: личная и семейная жизнь, неприкосновенность жилища, тайна корреспонденции, честь и репутация); удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Если во Всеобщей декларации прав человека устанавливаются основания для ограничений только в интересах других граждан и общества в целом, то в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (п. 2 ст. 10) наряду с подтверждением ограничения прав только по закону расширяется и уточняется перечень оснований для такого рода ограничений: в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия; в целях предотвращения беспорядков и преступлений; для охраны здоровья и нравственности; для защиты репутации или прав других лиц; для предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально; для обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

В п. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах подтверждено также, что ограничения прав и свобод возможны в следующих целях: для уважения прав и репутации других лиц; для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Наряду с этим в ст. 20 устанавливается прямой перечень ограничений: всякая пропаганда войны, всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющие собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должны быть запрещены законом.

Сравнительный анализ этих положений позволяет сделать вывод, что если основные информационные права и свободы человека и гражданина закреплены во всех перечисленных документах и одинаковы по своему содержанию, то основания их возможного ограничения и прямые ограничения, определенные там же, зачастую не совпадают между собой. По-видимому, следует согласиться с Лопатиным В.Н. в том, что необходимы унифицированный перечень оснований для ограничений (для защиты интересов личности, обеспечения стабильности в обществе, а также в интересах обороны и безопасности государства) и перечень случаев прямого ограничения прав и свобод с последующим их закреплением в законе.

Применительно к праву на доступ к информации, в том числе со стороны государства, что важно при осуществлении антитеррористической деятельности, установлены дополнительные основания правомерного ограничения прав и свобод человека, прежде всего его тайны корреспонденции, как составной части его права на неприкосновенность частной жизни.

Европейский Суд по правам человека своими решениями по применению Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод признал, что существование определенного законодательства, разрешающего вести скрытое наблюдение за почтой и связью, является, ввиду исключительных условий, необходимым в демократическом обществе, но при этом должны существовать необходимые и эффективные гарантии против злоупотреблений. Исходя из этого, Суд установил *критерии правомерности подслушивания, доступа государства к информации, затрагивающей неприкосновенность частной жизни – ограничение права на тайну корре-*

спонденции[1]. В частности, вмешательство не противоречит требованиям Конвенции, если: оно осуществляется в целях предотвращения и пресечения не каких-то мелких, а вполне определенных и наиболее опасных преступлений; *круг лиц, против которых предпринимаются означенные действия, строго ограничен*; *подслушивание носит выборочный, а не общепоисковый характер*; обеспечивается институализированный контроль за принятием решений о подслушивании, самим подслушиванием и его прекращением; вмешательство рассматривается как временная мера; в отношении информации, полученной в результате прослушивания телефонных разговоров, применяется правило конфиденциальности.

В соответствии с Определением Конституционного Суда РФ от 2 октября 2003 г. № 345-О право каждого на тайну телефонных переговоров по своему конституционно-правовому смыслу предполагает комплекс действий по защите информации, получаемой по каналам телефонной связи, независимо от времени поступления, степени полноты и содержания сведений, фиксируемых на отдельных этапах ее осуществления. В силу этого информацией, составляющей охраняемую Конституцией РФ и действующими на территории России законами тайну телефонных переговоров, считаются любые сведения, передаваемые, сохраняемые и устанавливаемые с помощью телефонной аппаратуры, включая данные о входящих и исходящих сигналах соединения телефонных аппаратов конкретных пользователей связи.

В Федеральном законе «О связи» установлено, что на территории России гарантируется тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электросвязи и сетям почтовой связи; что все операторы связи обязаны обеспечивать соблюдение тайны связи. Сведения о передаваемых по сетям электросвязи и сетям почтовой связи сообщениях, о почтовых отправлениях и почтовых переводах денежных средств, а также сами эти сообщения, почтовые отправления и переводимые денежные средства могут выдаваться только отправителям и получателям или их уполномоченным представителям, если иное не предусмотрено федеральными законами. Осмотр почтовых отправлений лицами, не являющимися уполномоченными работниками оператора связи, вскрытие почтовых отправлений, осмотр вложений, ознакомление с информацией и документальной корреспонденцией, передаваемыми по сетям электросвязи и сетям почтовой связи, осуществляются только на основании решения суда, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Такие случаи установлены, прежде всего, в федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности», и в целом соответствуют нормам международного права. В то же время обращает внимание определенная коллизионность этих норм при их реализации на практике: между правом государства в интересах безопасности на доступ к информации и правом на неприкосновенность частной жизни граждан. Так, в соответствии с требованиями европейского права, круг лиц, против которых предпринимаются означенные действия, должен быть строго ограничен, а само подслушивание должно носить выборочный, а не общепоисковый характер. Однако, как известно, при проведении антитеррористической операции по освобождению заложников, захваченных террористами в культурном центре на Дубровке, это ограничение при проведении подслушивания телефонных переговоров не соблюдалось. Исходя из принципа международного права в отношении юридической квалификации случаев вмешательства, мотивируемых целями обеспечения национальной безопасности, когда применяются менее жесткие критерии, в данном случае целесообразно совершенствование норм международного права.

---

[1] Подробнее об этом см.: *Энтин М. Л.* Международные гарантии прав человека. Опыт Совета Европы. М., 1997. С. 209–217, 227–236.

Такая позиция в целом соответствует «Руководящим принципам в отношении прав человека и борьбы с терроризмом», принятым целях укрепления правовых мер борьбы с терроризмом и защиты основных ценностей в июле 2002 г. Комитетом министров Совета Европы. Признано, что при принятии и реализации таких мер необходимо обеспечивать баланс между обязательством по обеспечению защиты от террористических актов и обязательством по обеспечению защиты прав человека. При этом, как следует из разъяснения Европейского Суда по правам человека, хотя целью статьи 8 Европейской конвенции является главным образом защита личности от произвольного вмешательства государственных органов, она не просто обязывает государство воздерживаться от такого вмешательства: в дополнение к этому основному негативному обязательству она может означать и положительные обязательства, неотъемлемые от подлинного уважения личной и семейной жизни. Для того чтобы определить, существует ли подобное положительное обязательство, необходимо принимать во внимание справедливый баланс, который следует установить между интересами общества в целом и противостоящими им интересами соответствующей личности или личностей (см. решение по делу Гаскин против Соединенного Королевства от 7 июля 1989 г. Серия А, т. 160, с. 17, п. 42).

В-третьих, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15).

Эта конституционная норма в целом корреспондируется с нормами международного права. В частности, вмешательство не противоречит требованиям Европейской Конвенции, если: это предусмотрено законом, осуществляется в соответствии с законом, этот закон и принятые на его основе подзаконные акты известны общественности и легко доступны; *указанные нормативные акты носят настолько четкий и определенный характер, что, исходя из них, заинтересованные лица могут корректировать свое поведение*.

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» устанавливается правовой режим охраны конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также права на неприкосновенность жилища при проведении оперативно-розыскных мероприятий предусматривает, что ограничение указанных прав по общему правилу допускается на основании судебного решения. В то же время, закон устанавливает исключение, когда проведение таких оперативно-розыскных мероприятий допускается на основании мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, с обязательным уведомлением суда (судьи) в течение 24 часов. Решение о проведении оперативно-розыскного мероприятия в этом случае принимается при наличии следующей информации:

1) о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, по которому производство предварительного следствия обязательно;

2) о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, по которому производство предварительного следствия обязательно;

3) о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации.

Если в отношении первых двух оснований несудебного ограничения конституционных прав на тайну корреспонденции и неприкосновенности жилища основным критерием выступает тяжкое преступление, то в отношении третьего случая – угроза безопасности России в четырех сферах деятельности: государственной, военной, экономической или экологической. Однако четких критериев определения степени угрозы, как и

перечня органов, осуществляющих такую оценку действий конкретных лиц, равно как и нормативных актов, четко закрепляющих эти полномочия, сегодня нет. В этих условиях трудно предположить, что заинтересованные лица смогут корректировать свое поведение и что возможно эффективная профилактика таких правонарушений. Хотя в соответствии с принципом международного права в отношении юридической квалификации случаев вмешательства, мотивируемых целями обеспечения национальной безопасности, применяются менее жесткие критерии, представляется, что решение этой проблемы требует дальнейшего совершенствования российского законодательства исходя из критерия четкости и определенности.

В-четвертых, органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ч. 2 ст. 24).

Данная конституционная гарантия конкретизирована в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации», где в соответствии со ст. 14, граждане и организации имеют право на доступ к документированной информации о них, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, имеют право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию. Ограничение доступа граждан и организаций к информации о них допустимо лишь на основаниях, предусмотренных федеральными законами.

В соответствии с вышеуказанными нормами европейского права в случае прекращения преследования или оправдания по требованию соответствующего лица записи, полученные при правомерном подслушивании, либо возвращаются ему, либо уничтожаются. Такой подход закреплен и Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», где установлено, что каждый имеет право на получение информации, собранной в отношении него, если не доказано судом преступление, задуманное или совершенное этим лицом, и обязанность должностных лиц предоставлять такую информацию. В то же время сравнительный анализ этих норм позволяет утверждать, что здесь имеются и определенные несоответствия. В частности, представляется, что в европейском праве перечень таких случаев несколько шире и не ограничивается только судебным решением, так как преследование может быть прекращено и по решению органа, его начавшего, что также, на наш взгляд, предполагает внесение определенных корректив в действующее законодательство.

В-пятых, гарантируется свобода массовой информации и запрещается цензура (ч. 5 ст. 29).

Свобода массовой информации является основополагающим принципом правового регулирования организации и деятельности СМИ, предполагающим отсутствие ограничений в отношении: а) поиска, получения, производства и распространения массовой информации; б) учреждения средств массовой информации, владения, пользования и распоряжения ими; в) изготовления, приобретения, хранения и эксплуатации технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции СМИ, за исключением ограничений, необходимых в демократическом обществе и установленных федеральным законом.[1]

Статья 4 Закона о СМИ указывает на три вида злоупотреблений свободой массовой информации: а) использование СМИ для совершения уголовно наказуемых деяний; б) пропаганда наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; в) использование в СМИ скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей.

---

[1] *Федотов М.А.* Право массовой информации в Российской Федерации. М.: Международные отношения, 2002. С.159.

Одним из видов злоупотребления свободой массовой информации является использование СМИ для осуществления экстремистской деятельности, что в соответствии действующим законодательством, в том числе о противодействии экстремистской деятельности, может означать:

1. использование СМИ для осуществления планирования, организации, подготовки и совершения действий, направленных на:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- подрыв безопасности Российской Федерации;
- захват или присвоение властных полномочий;
- создание незаконных вооруженных формирований;
- осуществление террористической деятельности;
- возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию;
- унижение национального достоинства;
- осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы;
- пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;

2. использование СМИ для пропаганды и публичного демонстрирования нацистской либо сходной с ней до степени смешения атрибутики или символики;

3. использование СМИ для публичных призывов к осуществлению экстремистской деятельности или совершению отдельных действий, подпадающих под понятие экстремизма;

4. использование СМИ для оказания содействия осуществлению экстремистской деятельности или совершению отдельных действий, подпадающих под понятие экстремизма, путем предоставления информационных услуг;

5. использование СМИ для распространения экстремистских материалов, то есть предназначенных для обнародования документов либо информации на иных носителях, призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистской рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикаций, обосновывающих или оправдывающих национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающих практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

Хотя, по оценке Федотова М.А., со ссылкой на практику Европейского Суда, само по себе обнародование интервью с террористами не может считаться использованием СМИ для осуществления экстремистской деятельности, представляется, что этот вывод не бесспорен. Об этом прямо говорится в решении Европейского суда по правам человека по делу «Jersild против Дании» от 23 сентября 1994 г. Суд подчеркнул, что «репортажи, основанные на интервью, – неважно, отредактированных или нет, – представляют собой одно из важнейших средств, при помощи которых пресса может играть свою исключительно важную роль «сторожевого пса общества». Наказание журналистов за содействие в распространении заявлений, сделанных другим лицом в ходе интервью, могло бы серьезно помешать прессе вносить свой вклад в обсуждение проблем, представляющих общественный интерес, если только речь не идет об особо серьезных ситуаци-

ях». Именно к таковым серьезным ситуациям следует относить и случаи освещения в СМИ как интервью с террористами, так и организации антитеррористической деятельности. Необходима более тщательная отработка механизма участия СМИ в антитеррористической деятельности.

В-шестых, сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом (ч. 3 ст. 41).

Данная конституционная норма соответствует принципам и нормам международного права и конкретизирована в целом ряде федеральных законов, в том числе при установлении уголовной ответственности. В то же время практика применения данной нормы, к сожалению, незначительна. За 6 лет действия УК РФ по ст. 237 УК РФ было зарегистрировано всего 25 преступлений, выявлено 27 лиц, виновных в их совершении, лишь 8 из которых были осуждены.

В этой связи интересен опыт международно-правовой защиты по таким делам. В деле *Макгинли (Mcginley) и Иган (Egan) против Соединенного Королевства (Решение Европейского Суда по правам человека от 9 июня 1998 г.*) в своих письменных и устных обращениях в Суд заявители утверждали, что их права в соответствии со статьей 6 п. 1 на справедливое рассмотрение дела и права в соответствии со статьей 8 на уважение их личной и семейной жизни Европейской Конвенции были нарушены в результате утаивания документов, которые могли бы помочь им установить, имеется ли какая-либо связь между состоянием их здоровья и воздействием радиации. Суд посчитал, что если государство-ответчик действительно без серьезных на то оснований препятствовало заявителям в получении доступа к документам, находящимся в его распоряжении (или вообще отрицало бы их существование), и эти документы помогли бы заявителям доказать, что они были подвергнуты опасным уровням радиации, то это означало, что они были лишены права на справедливое разбирательство в нарушение статьи 6 п. 1 Европейской конвенции. Учитывая заинтересованность заявителей в получении доступа к указанным материалам и очевидную незаинтересованность скрывать их в государственных интересах, Суд пришел к выводу, что на государство это возлагает позитивное обязательство в соответствии со статьей 8. Там, где Правительство имеет отношение к рискованным действиям (подобным тем, что были предметом спора в указанном деле) и которые могли бы иметь скрытые неблагоприятные последствия для здоровья всех лиц, вовлеченных в подобные действия, уважение личной и семейной жизни, в соответствии со статьей 8, требует, чтобы была создана эффективная и доступная процедура, предоставляющая этим лицам возможность получить всю необходимую и относящуюся к ним информацию. Суд решил, что, предусмотрев вышеуказанную процедуру, государство выполнило свое позитивное обязательство по статье 8 в отношении заявителей и нарушение этой статьи не имело места.

В-седьмых, права и свободы человека и гражданина защищаются государством, гарантируется защита прав и свобод каждого, в том числе право каждого на самозащиту «всеми способами, не запрещенными законом» (ч. 2 ст. 45), судебную защиту (ч. 1 и 2 ст. 46), международно-правовую защиту (ч. 3 ст. 46).

При нарушении права на доступ к объективной информации возможна гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность. Если в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях предусматривалась административная ответственность в 17 случаях, то в КоАП РФ такая ответственность предусмотрена в 30 случаях (ст. 5.6, 5.14, 5.17, 5.25, 5.29, 5.39, 8.5, 13.16, 13.17, 13.18, 13.20, 13.23, 14.5, 14.8, 14.13 (1), 14.24 (3), 14.25 (2, 3), 15,4, 15.5, 15.6, 15.7, 15.13, 15.19, 15.23, 17.1 (2), 17.6, 19.7, 19.8, 19.9, 32.11). К основным административным правонарушениям среди них можно отнести правонарушения, предусмотренные статьями КоАП РФ: 5.39 (отказ

в предоставлении гражданину информации), 8.5 (сокрытие или искажение экологической информации), 13.17 (нарушение правил распространения обязательных сообщений), 13.23 (нарушение порядка представления обязательного экземпляра документов, письменных уведомлений, уставов и договоров), 19.7 (непредставление сведений (информации)).

Уголовная ответственность в этой сфере может наступить в случаях, предусмотренных в УК РФ в следующих статьях: ст. 140 – отказ в предоставлении гражданину информации; ст. 237 – сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей; ст. 287 – отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации.

К сожалению, как и в предыдущем случае, практика по применению этих норм крайне незначительна, что связано, как с низким уровнем правосознания по этим вопросам, так и отсутствием специального закона «О праве на доступ к информации». Интересен опыт международно-правовой защиты по таким делам. В деле Чахал (Chahal) против Соединенного Королевства (Решение Европейского Суда по правам человека от 15 ноября 1996 г.) из-за доказанной причастности полиции Пенджаба к убийствам и похищениям за пределами территории штата, а также из-за обвинений в серьезных нарушениях прав человека, которые по-прежнему выдвигаются против должностных лиц индийских сил безопасности в целом, Суд посчитал обоснованным утверждение, что существует реальный риск того, что, если г-н Чахал будет возвращен в Индию, он может стать жертвой обращения, противоречащего статье 3 Европейской конвенции. Следовательно, решение о его высылке в Индию, если она произойдет, приведет к нарушению статьи 3. Суд признал, что, когда речь идет о национальной безопасности, использование конфиденциальных материалов может оказаться неизбежным. Тем не менее, по мнению Суда, это не означает, что власти страны могут быть свободны от эффективного контроля со стороны национальных судов во всех случаях, когда заявляют, что дело связано с национальной безопасностью и терроризмом (см. mutatis mutandis решение по делу Фокс, Кэмпбелл и Хартли против Соединенного Королевства от 30 августа 1990 г. Серия А, т. 182, с. 17, п. 34, и решение по делу Мюррей против Соединенного Королевства от 28 октября 1994 г. Серия А, т. 300-А, с. 27, п. 58). Суд придает большое значение тому факту, что, как указал в связи со статьей 13 amici curiae в Канаде для дел такого рода создана более эффективная форма судебного контроля. Этот пример показывает, что существуют способы, которые позволяют, с одной стороны, учесть законные опасения, связанные с безопасностью, характером и источниками информации, а с другой – обеспечить конкретному лицу достаточные процессуальные гарантии.

М.Ю.Павлик,
доцент кафедры уголовного
права Санкт-Петербургского
университета МВД России,
кандидат юридических наук,
майор милиции;
М.В.Сальников,
доцент кафедры теории права
и государства Санкт-Петербургского
университета МВД России,
кандидат юридических наук,
подполковник милиции

ПРИЗНАКИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

Особую тревогу и беспокойство среди населения вызывает преступление, широко распространяющееся в последние годы как в России, так и за ее пределами – терроризм. Это преступление является одним из сложных и опасных явлений политической жизни как прошлого, так и настоящего.

Несмотря на то что терроризм имеет многовековую историю, серьезное внимание исследователей стало уделяться ему только со второй половины XX века. Европейская конвенция по борьбе с терроризмом 1976 года относит к этому виду преступлений следующие деяния: незаконный захват воздушных судов и незаконные насильственные действия на их борту, захват заложников и другие преступления. Однако Конвенция не дает четкий круг преступлений террористической направленности.

В последние годы проявляется интерес уголовно-правовой науки к проблемам терроризма. В научных статьях и монографиях появилось понятие терроризма в узком смысле и преступления террористической направленности в широком смысле. Однако единого понятия преступлений террористической направленности нет.

Так, В.С.Комиссаров[1], определяя преступления террористической направленности, выделяет два вида терроризма, разграничив их между собой кругом потерпевших. К первому виду терроризма он относит преступления, в которых в качестве потерпевших выступают специальные субъекты (например, посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля – ст. 277 УК РФ); ко второму – преступления, где в качестве потерпевших могут выступать лица, относящиеся к неопределенно широкому кругу лиц (терроризм – ст. 205 УК РФ, угон воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава – ст. 211 УК РФ и др.).

А.В.Наумов[2] предложил исключить терроризм как норму, поскольку она дает общие уголовно-правовые понятия. А в УК РФ, как он считает, достаточно норм о терро-

[1] *Комиссаров В.С.* Терроризм, бандитизм, захват заложников. М., 1997. С. 64.

ризме. Это захват заложника – ст. 206 УК РФ, посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля – ст. 277 УК РФ и др.

Г.М.Миньковский и В.П.Ревин[1] в своей работе перечисляют разновидности терроризма: государственный (организуемый или поддерживаемый одним государством против другого), международный, системный, внутригосударственный, религиозный, точечный, исходя из положений международно-правовых документов, зарубежных нормативных актов. К преступлениям террористической направленности они предлагают относить те, которые по своим целям, мотивам, содержанию и последствиям сходны с преступлениями, признанными международным уголовным правом террористическими.

В.П.Емельянов[2] расширил круг преступлений террористической направленности, включив в него по понятным причинам и такие преступления, как искусственное повышение цен на товары народного потребления и услуги населению (ст. 155^{5} УК Украины), противодействие законной предпринимательской деятельности (ст. 155^{8} УК Украины) и др.

Как видим, преступлениями террористической направленности необходимо считать те, которые признаны международным сообществом террористическими и нашли свое отражение в международных договорах и конвенциях. Это угон воздушного судна, или водного транспорта, или железнодорожного подвижного состава (ст. 121 УК РФ), признанный преступлением Токийской конвенцией 1963 года, Гаагской конвенцией 1970 года, Монреальской конвенцией 1971 года; захват заложника (ст. 206 УК РФ), признанный преступлением в 1979 году Генеральной Ассамблеей ООН на 34 сессии в г. Нью-Йорке и иные преступления.

Круг преступлений террористической направленности, на наш взгляд, ограничен, но все они обладают следующими признаками:

причинение физического вреда (уничтожение, причинение вреда здоровью) или психического насилия в отношении неопределенного круга лиц, в том числе случайных, «невинных» жертв;

причинение материального вреда объектам не как самоцель (чтобы вывести их из строя, как при диверсии), а как средство воздействия на людей (население) или власти (государства) в тех же целях;

транснациональный и международный характер этих преступлений, в уголовно-правовой литературе их называют «конвенционными преступлениями»[3].

---

[2] *Наумов А.В.* Терроризм: психологические корни и правовые оценки // Государство и право. 1995. № 4. С. 33.

[1] *Миньковский Г.М., Ревин В.П.* Характеристика терроризма и некоторые направления повышения эффективности борьбы с ним // Государство и право. 1997. № 8. С. 87.

[2] Емельянов В.П. Терроризм и преступления террористической направленности. Харьков, 1997. С. 100.

[3] Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. проф. Н.Ф. Кузнецовой. М., 1998. С. 487.

М.Ю. Павлик,
доцент кафедры уголовного
права Санкт-Петербургского
университета МВД России,
кандидат юридических наук,
майор милиции

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ НОРМЫ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩЕЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ТЕРРОРИЗМ

Терроризм – одно из самых опасных явлений политической жизни как прошлого, так и настоящего. Сегодня он принимает воистину угрожающий характер и глобальные масштабы. Итог более чем ужасен – массовая гибель людей, огромные материальные потери, размывание духовных ценностей и что самое страшное - создание тягостной атмосферы взаимного недоверия, злобы и ненависти в обществе и государстве.

Терроризм для населения России стал повседневной угрозой, требующей адекватного реагирования со стороны государства. Несовершенство законодательства затрудняет борьбу с этим преступлением, а в отдельных случаях является причиной уклонения виновных лиц от наказания. Рассмотрим некоторые актуальные аспекты проблемы.

Законодательным огрехом, на наш взгляд, выглядит описание объективной стороны терроризма, данное в диспозиции ч. 1 ст. 205 УК РФ. В нем используется словосочетание «иных действий» и «эти действия», предполагающие лишь активную форму поведения человека. Между тем террористическая акция иногда может быть осуществлена и путем бездействия (например, посредством невыполнения обязанностей, связанных со своевременным отключением производственных или технологических процессов в энергетике, на транспорте либо в добывающей промышленности). Поэтому, наверное, в диспозициях ч. 2 и ч. 3 ст. 205 УК РФ и употреблены выражения «те же деяния» или «деяния», своим содержанием охватывающие действия и бездействие людей.

В соответствии с ч. 1 ст. 205 УК РФ к террористическим действиям приравнена и угроза их совершения. На наш взгляд, – это не оправданно, так как угроза совершения взрыва, поджога и иных террористических действий по степени общественной опасности не равна реальному взрыву, поджогу и иным террористическим действиям. Такое равенство, закрепленное в диспозиции ч. 1 ст. 205 УК РФ, только подтверждает факт нарушения в этом случае законодателем им же и провозглашенных принципов: равенства граждан перед законом (ст. 4 УК РФ), справедливости (ст. 6 УК РФ) и гуманизма (ст. 7 УК РФ).

Одним из недостатков ч. 2 ст. 205 УК РФ является то, что в пункт «в» законодатель не включил также использование боевых припасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств. Исходя из буквы закона получается, что устройство обвалов, камнепадов, затоплений с применением огнестрельного оружия либо просто стрельба из него является более опасным преступлением, чем совершение тех же действий с применением взрывчатых веществ или взрывных устройств.

В первом случае действия виновных квалифицируются по п. «в» ч. 2 ст. 205 УК РФ, во втором - по ч. 1 ст. 205 УК РФ. Логика законодателя здесь не понятна. В связи с этим представляется необходимым ввести в число квалифицирующих признаков терроризма применение боевых припасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, тем более что п. «к» ст. 63 УК РФ относит такое использование к числу обстоятельств, отягчающих наказание.

В п. «б» ч. 2 ст. 205 УК РФ предусматривается такое квалифицирующее обстоятельство, как неоднократность. Согласно ч. 1 ст. 16 УК РФ неоднократность будет иметь место в данном случае лишь при совершении тождественного деяния, т.е. терроризма. Однако терроризм по объективным признакам имеет существенные сходства с посягательством на жизнь государственного или общественного деяния (террористический акт) и диверсией (ст. 277, 281 УК РФ). Поэтому целесообразно дать более широкую трактовку понятию «неоднократность», что можно было бы закрепить в Примечании к ст. 205 УК РФ.

Примечание к ст. 205 УК РФ, таким образом, может быть сформулировано следующим образом: *«Неоднократным в настоящей статье признается совершение преступления, если ему предшествовало одно или более преступлений, предусмотренных данной статьей, а также статьями 277 и 281 настоящего Кодекса».*

Еще одним недостатком, на наш взгляд, является неоправданное снижение возраста уголовной ответственности за терроризм с 16 лет до 14 лет. Умысел виновного при терроризме направлен на создание обстановки страха, неуверенности у населения, чтобы таким образом оказать давление на власть. Вряд ли несовершеннолетние в возрасте от 14 до 16 лет могут преследовать указанные в диспозиции ст. 205 УК РФ цели.

Исходя из этого было бы логично установить уголовную ответственность за терроризм с 16 лет, как за смежные с ним преступления, предусмотренные ст. 277 УК РФ (террористический акт) и ст. 281 УК РФ (диверсия).

Правильная квалификация и установление признаков, характеризующих терроризм, позволят избежать ошибок в следственно-судебной практике и вести успешную борьбу с этим опасным видом преступления против общественной безопасности.

Д.А. Болдырев,
адъюнкт кафедры конституционного
(государственного) и международного
права Военного университета
Министерства обороны РФ

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА СТРАН – УЧАСТНИЦ СНГ

В свете последних событий в Афганистане, Ираке и Чеченской Республике, нельзя не отменить, что на первое место в обеспечении международной безопасности выходит борьба с терроризмом. В этом плане необходимо отметить выдвижения на первый план расширения сотрудничества России со странами–участниками СНГ в сфере борьбы с терроризмом как растущей угрозой стабильности и безопасности этих стран. Способность самостоятельно обеспечить национальную безопасность является важнейшим атрибутом суверенитета, необходимым условием его реальности. Бывшие советские республики фактически с самого начала взяли курс на строительство национальных вооруженных сил, хотя в Соглашении о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. говорилось о сохранении общего военно-стратегического пространства.

В течение 1992 г. в рамках СНГ были подписаны соглашения, которые предусматривали формирование единого оборонного бюджета, устанавливали принципы комплектования Объединенных Вооруженных Сил СНГ и прохождения в них военной службы, определяли параметры военно-технического сотрудничества государств-участников. Все эти документы носили в основном переходный характер и были направлены, по сути, на упорядоченный раздел советского военного потенциала.

Были приняты также решения, нацеленные на перспективу и до настоящего времени определяющие институциональную базу многостороннего сотрудничества. К ним относятся, в частности, создание Совета Министров обороны (СМО) СНГ – уставного органа по вопросам военной политики и военного строительства. При этом подход стран Содружества к СМО отражал особенности их политики. Реальные полномочия Совета были ограничены координационно-консультативными функциями. В состав СМО СНГ официально входят государства – Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан, Узбекистан. Что касается Украины, Молдавии и Туркменистана, то эти страны участвуют в заседаниях Совета лишь в качестве наблюдателей, причем последние две – эпизодически.

Реакцией, во многом спонтанной, на события в соседнем Афганистане стало заключение Арменией, Казахстаном, Киргизией, Таджикистаном, Россией и Узбекистаном Договора о коллективной безопасности (ДКБ). Документ, подписанный 15 мая 1992 г. в Ташкенте, предусматривает консультации в случае возникновения угрозы одному или нескольким государствам–участникам либо международному миру, а также взаимопомощь, включая военную, в случае агрессии против любого из государств–участников. В 1993 г. к Договору присоединились еще три бывшие советские республики (Азербай-

джан, Грузия и Беларусь). Договор остается открытым для присоединения других государств. Подписанный в 2002 г. Устав, создаваемой Организации ДКБ предусматривает также официальный статус наблюдателей. ДКБ вступил в силу 20 апреля 1994 г.

В истории Договора четко прослеживается два важных этапа. Первый – 1992 – 2000 гг. В этот период договор, по сути, не имел практического выполнения и был мало продуктивным, были разработаны и приняты некоторые документы общеконцептуального порядка, которые не могли реализовываться, по мимо прочего, по тому, что в ДКБ не было четкой организационной структуры, не была отработана методика взаимодействия. В развитии сотрудничества не хватало динамики, провозглашенные планы формирования системы коллективной безопасности не реализовывались. Высший орган ДКБ – совет коллективной безопасности (СКБ) собирался не регулярно, его заседания проводились «по остаточному принципу» – после саммитов СНГ – и сводились фактически к подписанию документов.

В апреле 1999 г. при рассмотрении вопроса о продлении договора Азербайджан, Грузия и Узбекистан заявили о прекращении своего участия в ДКБ, сославшись на его «неэффективность».

Второй – от принятия 2 апреля 1999 года в Москве Протокола о его продлении на 5 лет и решений Минской сессии совета коллективной безопасности 24 мая 2000 г., при этом был заложен принцип его автоматического продления на последующие периоды. Определилась твердая группа государств, которые, пройдя первый этап независимости, сделали для себя вывод о необходимости обеспечения национальной безопасности путем сочетания собственных и коллективных возможностей. С этого момента в составе Договора – Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан.

Однако радикальный поворот в деятельности Договора, определяющий и нынешний этап его развития, поворот прежде всего политический, произошел все же на Минской сессии совета коллективной безопасности в мае 2000 г. Был сделан единодушный вывод в пользу целенаправленного создания системы коллективной безопасности ДКБ на основе его региональных подсистем (восточноевропейская, кавказская и центральноазиатская), решительной активизации всех направлений в деятельности ДКБ путем повышения его эффективности и адаптации к современной геополитической ситуации, включая нацеленность на противодействие новым вызовам и угрозам национальной, региональной, международной безопасности, и прежде всего на борьбу против международного терроризма. Минская сессия – рубеж, с которого начался и приобрел динамику новый характер взаимодействия в рамках ДКБ. Это конкретно выражается в следующем:

1) создана и функционирует достаточно стройная система основных органов ДКБ;

2) основным методом подготовки и принятия решений в рамках Договора на всех уровнях являются консультации;

3) происходит активизация политической составляющей договора в форме заявлений СКБ по принципиальным вопросам деятельности ДКБ, проблемам региональной и международной безопасности, в том числе противодействие международному терроризму и необходимости в этих целях широкого международного сотрудничества. Такие заявления принимались на последующих сессиях СКБ в Бишкеке (октябрь 2000 г.) и Ереване (май 2001 г.).

Собравшиеся 25 мая 2001 г. в Ереване Совет коллективной безопасности утвердил основополагающие правовые документы, регламентирующие функционирование коллективных сил. Назначил их командующего и начальника штаба. Осязаемым фактором многосторонней военной интеграции, особенно в плане противодействия международ-

ным террористам, стало создание в августе 2001 г. коллективных сил быстрого развертывания (КСБР) в Центральной Азии, Командования и Штаба этих сил, включая постоянную оперативную группу в Бишкеке. Вопросы обеспечения функционирования КСБР, повышения их боеготовности, организация взаимодействия с национальными органами военного управления, тылового обеспечения находят свое отражение в решениях СКБ и других органах Договора.

Гораздо менее заметно влияние политических предохранителей в сфере антитеррористического сотрудничества. Необходимость взаимодействия очевидна в свете активизации международного терроризма на южных рубежах Содружества. Особое внимание по понятным причинам уделяется повышению и совершенствования антитеррористических возможностей ДКБ и его военной составляющей, прежде всего применительно к КСБР. Адекватным ответом на эти вызовы стали совместные усилия в рамках Программы государств – участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма в период до 2003 г.

Тем не менее, становится очевидным, что традиционные, в том числе разного рода силовые решения далеко не всегда срабатывают. В связи с этим необходим поиск новых подходов в экономической, правовой и в информационных сферах. Объективно возникает необходимость нового равнозначного для безопасности всех стран миропорядка. К сожалению, этому препятствует сохраняющаяся сильная авторитарная линия одних государств на продвижение своих корыстных геополитических, экономических и других интересов за счет других государств. На этом фоне тем более важен происходящий рост интереса к поискам коллективного взаимодействия на коллективной основе.

Эти вопросы в последние годы предметно и всесторонне обсуждаются на форумах ДКБ. По ним принят комплекс решений, предусматривающих системный подход всех органов Договора к совместным действиям.

V. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ, В Т.Ч. МЕЖДУНАРОДНЫМ ТЕРРОРИЗМОМ И НАРКОАГРЕССИЕЙ

В.И. Маслов,
начальник координационно-
оперативного отдела АТЦ СНГ,
кандидат политических наук

О МЕРОПРИЯТИЯХ, ПРОВОДИМЫХ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИМ ЦЕНТРОМ СНГ ПО КООРДИНАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КОМПЕТЕНТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВ СОДРУЖЕСТВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ НА ТРАНСПОРТЕ

В наше время терроризм приобрел транснациональный характер, превратился в масштабную угрозу международной безопасности, и борьба с ним является острейшей проблемой для многих стран мирового сообщества.

Террористические угрозы стали привычным способом достижения политических целей различными экстремистскими, националистическими и сепаратистскими организациями и затрагивают практически все сферы человеческой деятельности, одной из которых является транспорт.

Транспорт – это важнейший компонент инфраструктуры любого государства и в современных условиях ускоренными темпами интегрируется в сложную многофункциональную организованную систему, так называемый транспортный комплекс, который состоит из относительно автономных сетей – воздушных, автомобильных, железнодорожных и водных коммуникаций. Транспортная система по мере ее усложнения технологически становится все более уязвимой и, как следствие, более «привлекательной» для посягательств террористов. Достаточно нанести удар по одному из звеньев, чтобы вызвать самые тяжелые социальные и экономические последствия.

В этих условиях проблемы противодействия террористическим угрозам и обеспечения безопасности на транспорте приобретают особую значимость.

Для решения этой задачи и в рамках реализации Программы государств – участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и другими проявлениями экстремизма на 2003 – 2004 годы проводит работу Антитеррористический центр государств – участников СНГ (АТЦ СНГ, Центр).

Так, Центр принимает участие в формировании международно-правовой базы сотрудничества в борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма или, как говорят специалисты, «в создании единого правового поля на территории государств Содружества». АТЦ СНГ является инициатором и разработчиком таких документов по вопросам борьбы с терроризмом в государствах СНГ, как:

Положение о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств;

Программа государств – участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и другими проявлениями экстремизма на 2003 – 2004 годы;

Словарь основных терминов и понятий в сфере борьбы с международным терроризмом и другими проявлениями экстремизма.

В настоящее время идет работа над Концепцией государств – участников СНГ по борьбе с терроризмом и иными проявлениями экстремизма.

АТЦ СНГ сотрудничает с Межгосударственным авиационным комитетом по вопросам авиационной безопасности и участвует в мероприятиях практического сотрудничества с другими международными центрами и организациями, занимающимися проблемами борьбы с терроризмом.

В 2003 году Центром подготовлен информационный обзор «Об опыте работы по проведению спецслужбами и правоохранительными органами государтв – участников СНГ антитеррористических операций на объектах воздушного транспорта», который направлен в компетентные органы и через МАК распространен на международной конференции по авиационной безопасности в г.Бишкеке (26-27 августа 2003 года).

Вопросы проведения антитеррористических мероприятий на объектах транспорта регулярно отрабатываются на ежегодных учениях, проводимых под эгидой и при координирующей роли АТЦ СНГ.

Так, 9 – 11 июня 2003 года Службой безопасности Украины и ФСБ России проведено совместное тактико-специальное учение «Азов-Антитеррор-2003» по теме: «Подготовка и проведение специальной (антитеррористической) операции по освобождению заложников и нейтрализации террористов на объекте морского транспорта». В рамках реализации Положения о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий в июне 2004 г. на территории Республики Молдова планируется проведение совместного командно-штабного учения «Запад-Антитеррор-2004» по пресечению диверсионно-террористических акций на объектах железнодорожного и воздушного транспорта.

Во исполнение решения глав правительств СНГ в г.Ялте (18 сентября 2003 года) и принятой Декларации по вопросам обеспечения безопасности на транспорте, АТЦ СНГ совместно с компетентными органами государств – участников СНГ проведена работа по обобщению информации о мероприятиях по комплексному обеспечению безопасности на транспорте.

Компетентные органы Содружества, признавая, что транспорт является важнейшей составляющей международной торговли и производства, а вопросы обеспечения безопасности на транспорте напрямую связаны с функционированием экономики, считают, что нужно уделять первостепенное внимание проблемам предупреждения, выявления и пресечения террористических актов, угрожающих безопасности транспорта.

Анализ опыта работы по предупреждению терроризма и обеспечению безопасности на транспорте в государствах Содружества показал, что деятельность компетентных органов СНГ в этой области строилась по следующим направлениям:

- организация и проведение комплекса общепрофилактических мероприятий, направленных на обеспечение надежного уровня авиационной безопасности на объектах гражданской авиации, безопасности перевозок на железных дорогах, на объектах морского транспорта, автобусных транспортных системах и метро;
- проведение на плановой основе командно-штабных и тактико-специальных учений, в ходе которых отрабатывались вопросы взаимодействия задействованных в них министерств и ведомств, местных органов исполнительной власти и руководства транспортных администраций;
- организация и проведение спецопераций по выявлению, пресечению и ликвидации каналов незаконной транспортировки оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и наркотиков, нелегальной миграции людей; пресечение контрабандного перемещения грузов;

- организация розыска особо опасных и государственных преступников в пассажиропотоке и поиска взрывных устройств в местах массового скопления людей;
- предупреждение и выявление возможных диверсионных, террористических и других преступных действий на транспорте со стороны членов экстремистских и террористических группировок;
- организация подготовки кадров в области антитеррористической деятельности на объектах транспорта.

В материалах по проблеме защиты объектов транспортной системы, поступивших из государств Содружества в АТЦ СНГ, акцентируется внимание на необходимость разработки целевых, комплексных программ противодействия терроризму на таких объектах. Функциями требуемой системы безопасности должны быть прогнозирование и выявление внутренних и внешних угроз, реализация комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализации, управление силами и средствами обеспечения безопасности в повседневных условиях и чрезвычайных ситуациях, а также осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов, пострадавших от терактов.

В своей деятельности компетентные органы стран Содружества руководствуются национальными законодательными актами, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также нормативными документами, принятыми в рамках ООН, СНГ, и другими актами международного характера, касающимися проблем безопасности на транспорте, терроризма и борьбы с ним.

В нынешних условиях повышается актуальность организации эффективного международного сотрудничества по борьбе с терроризмом на транспорте и в связи с этим компетентные органы стран Содружества предлагают включить в качестве перспективных направлений деятельности **следующие мероприятия**:

1. Расширить практику проведения совместных оперативно-профилактических мероприятий по выявлению преступных группировок, экстремистов, вынашивающих планы совершения террористических акций на транспорте, а также нелегальных мигрантов и лиц, осуществляющих незаконную транспортировку оружия и боеприпасов, взрывчатых веществ и наркотических средств.

2. В соответствии с Программой государств – участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма проводить комплексные оперативно-тактические учения по пресечению актов терроризма на объектах транспорта как на внутригосударственном уровне, так и в рамках заинтересованных сторон.

3. Привести нормы авиационной безопасности стран СНГ к единому пониманию и стандартам, отвечающим требованиям ИКАО по вопросам пресечения террористической деятельности, и принять меры по введению общего порядка сбора и передачи предварительной информации о пассажирах, для этого:

- разработать и ввести систему продажи авиабилетов «Сирена» (по странам СНГ), автоматизированную систему поиска и идентификации лиц, объявленных в розыск;
- расширить обмен информацией с правоохранительными органами других стран о пассажирах, в отношении которых имеются серьезные основания полагать, что они могут участвовать в террористической деятельности;
- усовершенствовать взаимодействие с загранпредставительствами авиакомпаний СНГ, заинтересованными спецслужбами, подразделениями авиационной безопасности и компетентными органами в аэропортах пребывания службы безопасности воздушных перевозок при организации антитеррористической деятельности.

При необходимости данные проблемы рассматривать в рамках Координационного совета по авиационной безопасности МАК.

4. По вопросам обеспечения безопасности перевозок по железной дороге администрациям транспортных министерств и правоохранительных органов на железнодорожном транспорте необходимо:

- периодически обмениваться открытыми нормативными документами, регламентирующими проверку поездов в пути следования;
- обеспечить поездные бригады международного маршрута единым пакетом основополагающих документов органов безопасности, МВД, таможни и железнодорожного транспорта государств, по территории которых следует транспортное средство;
- разработать и внедрить, по согласованию с компетентными органами государств – участников Содружества, единый документ строгого учета, дающий право на проверку международных железнодорожных транспортных средств;
- принять меры по обеспечению секретности и безопасного следования специальных грузовых, важных воинских и литерных пассажирских перевозок;
- обеспечить всесторонний контроль сохранностью и транспортировкой, в том числе с использованием транзитных воинских перевозок, взрывчатых веществ, средств поражения, вооружения, техники, высокотоксичных, химических, радиоактивных и других опасных веществ, которые могут быть использованы в террористических целях.

5. В целях пресечения контрабандного перемещения автотранспортом через государственную границу товаров, оружия, наркотических веществ, стратегического сырья и материалов, нелегальной миграции на канале международных автоперевозок проводить на постоянной основе специальные операции «Караван-Авто».

6. С целью выявления и проверки контейнеров, связанных с повышенным риском, обеспечения их неприкосновенности во время транзита совместно с соответствующими международными организациями разработать и ввести в действие усовершенствованный режим обеспечения безопасности контейнерных перевозок. Ввести глобальные общие стандарты для электронной таможенной отчетности и совместно с Всемирной таможенной организацией проработать вопрос о предоставлении предварительной информации о контейнерах по возможности на раннем этапе перевозки.

7. В интересах обеспечения безопасности морских перевозок и пресечения террористических акций на объектах морского транспорта расширить сотрудничество в рамках СНГ и Международной морской организации.

8. Внедрить практику проведения консультаций по вопросам обеспечения безопасности перевозок и расследования террористических акций на объектах общественного транспорта, таких как: железные дороги, метро и автобусные транспортные системы.

9. Организовать обмен и изучение опыта проведения различных вариантов антитеррористических операций и подготовки кадров в области антитеррористической деятельности на объектах транспорта.

10. Совершенствовать обмен информацией об угрозах в отношении транспортной инфраструктуры.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть: реалии сегодняшнего дня таковы, что активность действий международных террористических и экстремистских организаций не ослабевает. Противостоять этой глобальной угрозе в одиночку не реально, поэтому следует и в дальнейшем наращивать усилия по координации совместных действий всех заинтересованных сторон по борьбе с международным терроризмом в различных сферах, одной из которых является противодействие террористическим угрозам и обеспечение безопасности на транспорте. Только таким образом можно повысить уро-

вень защищенности личности, общества и государства на пространстве Содружества Независимых Государств.

О.П. Витницкий,
первый заместитель начальника
ГУВДТиС МВД РФ,
генерал-майор милиции

О МЕРАХ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА В ТРАНСПОРТНОМ КОМПЛЕКСЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В оперативном обслуживании органов внутренних дел на транспорте находятся:

17 железных дорог, протяженностью более 86 тыс. км; 508 железнодорожных вокзалов; 1 942 железнодорожных моста; 139 тоннелей и 297 путепроводов; 150 аэропортов; 33 морских и 63 речных порта; судоходная часть рек протяженностью 89 тыс. км; 20 гидросооружений.

Транспортный комплекс является одним из основных потенциальных объектов терроризма. Как свидетельствует международная и отечественная практика борьбы с терроризмом, объекты транспорта нередко становится средством достижения преступных целей лиц и организаций экстремистского толка, пытающихся путем совершения террористических акций добиться удовлетворения экономических, политических и иных требований, подвергая при этом опасности сотни человеческих жизней.

Органами внутренних дел на транспорте постоянно проводится работа по предупреждению и пресечению актов терроризма. Тем не менее, оперативная обстановка в ближайшее время вряд ли станет менее напряженной. Как показывают последние события угроза совершения терактов на объектах транспорта выходит за пределы Чеченской Республики, а значит, требует значительных усилий как от правоохранительных органов, так и от транспортных организаций.

В 2003 г. на объектах транспорта было совершено 16 терактов: пять из них зарегистрировано в органах внутренних дел на транспорте; два теракта раскрыто; один теракт переквалифицирован; два еще расследуются. Все теракты совершены в Северо-Кавказском регионе.

Особой жестокостью характеризуются два теракта, совершенные 3 сентября и 5 декабря 2003 г. в электропоездах на участке Кисловодск – Минеральные Воды.

Результаты оперативно-розыскных мероприятий показывают, что заказчики, организаторы и исполнители ДТА не имели отношения к объектам транспорта. Правоохранительные органы не располагают информацией о причастности к ДТА работников транспорта, поэтому наши совместные усилия направлены на принятие мер по недопущению исполнителей ДТА на объекты транспорта и установление соответствующей отработки транспортных работников, потенциально могущих быть использованными преступниками в качестве пособников, информаторов или исполнителей.

В целях стабилизации оперативной обстановки мы совместно с администрациями предприятий и организаций транспорта, а также другими правоохранительными органами, осуществляем комплекс практических мероприятий, направленных на предотвращение актов терроризма и диверсий на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта.

В результате принятых мер в 2003 г. удалось предотвратить три террористических акта:

1) 12 октября 2003 .г на ст. Морозовская Северо-Кавказской ж.д. в составе прибывшего грузового поезда в заливной горловине цистерны с бензином обнаружено и обезврежено самодельное взрывное устройство;

2) 16 ноября 2003 г. на перроне ст. Тимашевская СК ж.д. в урне для мусора обнаружена граната Ф-1 со взрывателем;

3) 5 декабря 2003 г. ст. Кавказская СК ж.д. при отработке отстойного парка на тележке грузового вагона обнаружен полиэтиленовый пакет с находящимся внутри самодельным взрывным устройством.

Однако имеется и ряд существенных проблемных вопросов.

Проверки антитеррористической устойчивости объектов транспорта показали их недостаточную укрепленность и слабую техническую оснащенность современными системами видеонаблюдения и средствами связи. Системами наружного и внутреннего видеонаблюдения с выводом изображения на мониторы в дежурные части органов внутренних дел на транспорте оснащены единичные объекты транспорта, а некоторые из систем ввиду износа находятся в неисправном состоянии и требуют эксплуатационного ремонта либо замены.

Не обеспечивается надлежащий пропускной и внутриобъектовый режим, отсутствуют надежные ограждения и охранные средства. Периметровое ограждение на большинстве объектов транспорта не соответствует установленным требованиям.

В настоящее время за счет предприятий транспорта содержится 5 430 сотрудников патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности, в основном задействованных на сопровождении пригородных электропоездов и поездов дальнего следования.

В связи с реформированием железнодорожного транспорта, особую важность приобретает решение вопроса о выделении (с сохранением ранее имевшихся параметров) ОАО "Российские железные дороги" денежных средств для содержания дополнительной штатной численности органов внутренних дел на транспорте, финансировавшихся ранее на договорной основе за счет средств МПС России и его подразделений, а также о сохранении предприятиями транспорта при их реформировании обязательств по предоставлению служебных помещений, оборудования, средств связи и жилья для сотрудников транспортной милиции.

Остро стоит проблема сохранности перевозимых нефтепродуктов и обеспечения безопасности их перевозки. На маршруте от станции отправления до станции назначения целостность запорно-пломбировочных устройств и наличие доступа к грузу в пути следования невозможно проверить, для осмотра заливной горловины цистерн необходимо их осматривать со специальной эстакады, что на сортировочных железнодорожных станциях практически не делается.

Анализ оперативной обстановки показывает, что транспортные коммуникации активно используются преступниками для незаконной транспортировки оружия, взрывчатых веществ, наркотических средств и других, запрещенных в гражданском обороте, предметов.

В 2003 г. транспортной милицией пресечено свыше 3,3 тыс. преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия. Изъято более 600 единиц огнестрельного оружия, около 26 тыс. единиц боеприпасов и 90 кг взрывчатых веществ.

Отсутствие единых требований и стандартов к упаковке грузов, перевозимых, как правило, в картонных коробках или тюках, способствует не только их кражам путем замены содержимого, но и возможному совершению террористических акций.

В случае предъявления к перевозке негабаритных грузов (превышающих габариты, досматриваемые на интроскопе) досмотр осуществляется визуальным способом с

использованием ручного металлоискателя, что не обеспечивает 100%-ной гарантии выявления посторонних вложений.

Принятие дополнительных мер к обеспечению сохранности груза (применение контрольной ленты, специальных пломб) носят не обязательный характер, что создает условия, позволяющие прямо на складах либо при транспортировке груза в аэропорт осуществить замену содержимого.

Службами авиационной безопасности аэропортов крайне редко осуществляется проверка грузовых упаковок с применением собак, специально обученных на поиск оружия, боеприпасов, взрывных устройств и взрывчатых веществ. Слабо используется имеющийся потенциал кинологических подразделений органов внутренних дел на транспорте (в истекшем году с помощью специально обученных розыскных собак раскрыто более 800 преступлений, обнаружено и изъято 101,2 кг наркотических средств).

На сегодняшний день кинологические центры ОВД испытывают ряд проблем, в том числе связанных с укреплением материально-технической базы и финансированием.

Необходимо более эффективного использовать служебных собак как при проведении досмотра пассажиров, багажа, транспортных средств, так и при осуществлении постоянного патрулирования объектов транспорта в поисках взрывчатых веществ, боеприпасов и оружия, предотвращения совершения террористических актов. Кинологические центры нуждаются, прежде всего, в обеспечении их специальными помещениями, вольерами и прогулочными площадками, специально оборудованным транспортом для перевозки, средствами связи и индивидуальной защиты, необходимыми ветеринарными препаратами.

Говоря о проблемах безопасности функционирования объектов транспорта, нельзя оставить без внимания ***вопросы обеспечения контроля за так называемой авиацией общего назначения и маломерными судами***.

Анализ оперативной обстановки на объектах воздушного транспорта свидетельствует об увеличении случаев несанкционированных полетов летательных аппаратов малой авиации. До сих пор отсутствует полный контроль за выдачей пилотских свидетельств лицам, проходящим обучение в авиаклубах Федерации любителей авиации (ФЛА). Проходящим обучение гражданам выдается пилотское свидетельство ФЛА, которое не регистрируется в федеральных органах.

При этом межрегиональными территориальными управлениями воздушного транспорта не осуществляется полный учет и регистрация летательных аппаратов малой авиации, мест их базирования.

Для обеспечения контроля за малой авиацией необходимо нормативно определить статус авиации общего назначения и установить правила регистрации пилотов.

Аналогичная проблема существует и на объектах водного транспорта, в части контроля за обеспечением безопасности эксплуатации маломерных судов. В настоящее время структуры, которые должны обеспечивать необходимый контроль за судами, их эксплуатацией, безопасностью движения, причальными сооружениями и т.д., разобщены как по видам, так и по объектам контроля. Вопросы обеспечения безопасности судоходства входят в компетенцию ГИМС МЧС России, а также таких организаций и учреждений, как Российский морской регистр судоходства, Российский речной регистр, Главная государственная морская инспекция, Государственная речная судоходная инспекция. Все они находятся в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 1997 г. № 501 в ведении Министерства транспорта Российской Федерации.

Представляется, что для обеспечения безопасности на воде необходимо выработать комплексную систему государственного учета и контроля за эксплуатацией маломерных судов.

Остается проблемой – ***обеспечение охраны и безопасности гидротехнических сооружений.***

Следует отметить, что повреждение любого из таких объектов способно привести к возникновению чрезвычайных ситуаций, повлечь за собой человеческие жертвы, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

На территории России насчитывается более 65 тыс. гидротехнических сооружений и комплексов, вопрос охраны и безопасности которых полностью до сих пор не решен.

В соответствии с постановлениями Правительства РФ № 1320 и № 466 функции по обеспечению их безопасности возложены на четыре федеральных органа исполнительной власти. Минтранс России осуществляет государственный надзор за безопасностью 700 гидротехнических сооружений в составе 118 объектов водного транспорта.

Из 652 объектов организаций и предприятий, находящихся в сфере ведения Минтранса России и включенных в согласованный с МВД России Перечень, подразделениями вневедомственной охраны органов внутренних дел обеспечивается защита только 159 объектов, т.е. 26,5% от общего количества. Имеющаяся же ведомственная охрана гидросооружений по ряду причин, в том числе недостаточности оснащения средствами связи и активной обороны, не способна в полной мере обеспечить надежную безопасность объектов.

Необходимо отметить, что 25 декабря 2003 г. во исполнение поручения Правительства Российской Федерации состоялось межведомственное совещание МВД России, Минтранса России, ФСБ России и МПС России, в ходе которого рассмотрены вопросы обеспечения безопасности и правопорядка в транспортном комплексе Российской Федерации. По результатам совещания подготовлены совместный приказ и план совместных мероприятий на 2004 – 2005 гг., в частности предусмотрено:

1. осуществление комплекса мер по развитию и материально-техническому обеспечению подразделений органов внутренних дел на транспорте;

2. создание на крупных железнодорожных вокзалах и станциях зон, оборудованных специальной поисковой техников для досмотра пассажиров, багажа и грузов, прибывающих из регионов со сложной криминогенной обстановкой;

3. проведение учебных тренировок и контрольных проверок готовности сотрудников органов внутренних дел, служб авиационной безопасности аэропортов, ведомственной охраны Минтранса России и МПС России по пресечению терактов;

4. проведение совместных комиссионных проверок обеспечения режимных мероприятий, состояния антитеррористической укрепленности объектов транспорта и технических средств охраны;

5. решение вопроса об использовании службами авиационной безопасности и членами экипажей воздушных судов служебного оружия.

Мы также вышли с ходатайством к руководству МВД России о создании в структуре органов внутренних дел на транспорте специализированных подразделений по борьбе с терроризмом.

В заключении хотелось бы отметить, что проблема транспортной безопасности в настоящее время, как никогда, актуальна, и нам необходимо совместными усилиями сделать все, чтобы человек, находясь на объекте транспорта, чувствовал себя защищенным.

А.Н. Солдатов,
начальник отдела
ГУ ГИБДД СОБ МВД РФ

О РОЛИ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ В ПРЕДОТВРАЩЕНИИ АКТОВ ТЕРРОРИЗМА С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ АВТОТРАНСПОРТА

Наиболее часто взрывные устройства и их компоненты, оружие и боеприпасы доставляются к месту планируемых террористических акций автомобильным транспортом. В связи с этим на сотрудников Госавтоинспекции, осуществляющих контроль за дорожным движением, ложится особая задача по предотвращению актов террора, выявлению и обезвреживанию лиц, причастных к ним. От того, на сколько эффективно будет организована работа сотрудников Госавтоинспекции, во многом зависят жизнь и спокойствие граждан.

Одна из основных задач нарядов милиции, несущих службу на стационарных постах дорожно-патрульной службы и КПМ, – проверка грузового автотранспорта, способного перевозить грузы скрытно. В максимально полном объеме проверяются автотранспортные средства по ориентировкам служб криминальной милиции или следующие из Северо-Кавказского региона. К проведению проверок автотранспорта привлекаются кинологи со служебными собаками. Наряды ДПС совместно с сотрудниками других служб милиции проводят работу по перекрытию объездных маршрутов упомянутых постов.

Сотрудники милиции, несущие службу на стационарных постах ДПС, имеют доступ к федеральным базам данных криминальной информации (оружия, лиц, находящихся в федеральном розыске, разыскиваемых транспортных средств, распределенной, утраченной, похищенной спецпродукции, бланков паспортов и др.).

Только в Ставропольском крае с использованием баз данных криминальной информации в 2003 г. сотрудниками Госавтоинспекции задержано 926 лиц, находящихся в федеральном розыске, 34 – подозреваемых в совершении террористических актов и участников незаконных военных формирований (НВФ).

В период проведения специальных мероприятий «Вихрь-Антитеррор», «Караван-Авто», «Фатима» сотрудники ГИБДД проверили более 3 млн. ед. транспорта, задержали 372 лица, находящихся в розыске, в том числе 128 – в федеральном, выявили 109 жителей Чеченской Республики, не имеющих документов. Установлено 680 ранее похищенных автомобилей, изъято 1 190 ед. огнестрельного оружия, более 4 тыс. ед. боеприпасов и свыше 264 кг наркотических средств.

В 2003 г. сотрудниками Госавтоинспекции было выявлено свыше 126 тыс. транспортных средств, находящихся в розыске, из 41 тыс. угнанных и похищенных, 8,5 тыс. фактов незаконной перевозки наркотиков, изъято 10 тыс. ед. огнестрельного оружия, 230 тыс. Ед. боеприпасов и 1 169 взрывных устройств. Задержано 102 тыс. лиц, подозреваемых в совершении преступлений, 23 тыс. – находящихся в розыске, из них 7 тыс. – в федеральном розыске.

С целью возможного использования в оперативных целях на постах осуществляется фиксация транспортных средств, следующих из Чеченской Республики, Республик Ингушетия, Дагестан в центральные регионы.

Для повышения эффективности организации и проведения проверок транспортных средств, а также автоматизированной проверки транспортных средств по регистрационным знакам, его сплошной регистрации внедряются аппаратно-программные комплексы (типа «Поток», «Сова»). Только в ЮФО уже используется 29 таких комплексов, в том числе 2 мобильных. При внедрении АПК «Поток» на двенадцати КПМ в

Краснодарском крае эффективность работы личного состава подразделений Госавтоинспекции по розыску транспортных средств возросла в 3,5 – 5 раз, при этом было выявлено более 5 тыс. транспортных средств, находящихся в розыске, из них 179 – за причастность к совершению преступлений, 3 430 автомобилей, представляющих оперативный интерес. В связи с этим сегодня принимаются меры по оснащению других постов апаратно-программными комплексами.

Сотрудники Госавтоинспекции совместно с другими работниками других служб органов внутренних дел осуществляют проверку транспортных средств, длительное время находящихся в непосредственной близости от жизненно важных объектов и в местах возможного скопления граждан, на предмет возможности их использования в террористических целях. В случае необходимости временно ограничивается или запрещается стоянка транспортных средств в указанных местах.

Для обеспечения бесперебойного движения автотранспорта в случае закрытия движения по мостам, путепроводам, тоннелям, железнодорожным переездам, транспортным развязкам предусматриваются запасные (обходные) маршруты.

С целью предупреждения террористических актов на объектах автомобильного транспорта с водителями транспортных средств в пассажирских автохозяйствах, на конечных остановках проводятся профилактические инструктажи в части выявления оставленных без присмотра предметов, информирования органов внутренних дел о подозрительных лицах и транспортных средствах на автодорогах и в местах парковки.

Проверка транспортных средств (ТС) – один из наиболее эффективных способов, позволяющих на любой стадии преступной деятельности выявить лиц, подготавливающих или совершивших преступление, обнаружить вещественные доказательства.

Однако низкий уровень оснащения подразделений ДПС досмотровыми комплексами, техническими средствами для обнаружения взрывчатых веществ, отсутствие необходимого оборудования для производства погрузо-разгрузочных работ значительно снижают эффективность проверочной деятельности Госавтоинспекции.

В современных условиях высокой интенсивности и плотности транспортного потока уровень технической оснащенности стационарных постов ДПС Госавтоинспекции (средствами наблюдения, идентификации транспортных средств, доступа к базам розыска и регистрации, проверки подлинности документов и номерных агрегатов ТС) оказывает решающее влияние на уровень исполнения правоохранительной деятельности.

Существует проблема результативности проведения оперативных антитеррористических мероприятий. Несмотря на то, что в последнее время органами внутренних дел осуществлен значительный комплекс мер по предотвращению терактов, они не всегда эффективны.

Показателен факт, когда 7 мая 2003 г. с 3 час. до 4 час. 10 мин. нарядами ДПС г. Москвы принимались меры по пресечению несанкционированного передвижения угнанного автомобиля-бензовоза «Урал», принадлежащего воинской части Минобороны России. В мероприятиях по задержанию участвовали 12 патрульных экипажей ДПС (повреждена одна единица патрульного транспортного средства), использовалось табельное и автоматическое оружие (81 патрон, повреждены все колеса автомобиля, кабина, бензобак). Однако автомобиль проследовал по МКАД и территории города, включая его центральную часть, около 70 км, миновал 5 стационарных постов ДПС, 2 организованных заградительных заслона.

Длительному безостановочному передвижению автомобиля-бензовоза способствовали следующие обстоятельства:

отсутствие в подразделениях ДПС штатных средств и вооружения, предназначенных для принудительной остановки грузовых автомобилей двойного или военного назначения (имеющих усиленную несущую конструкцию, повышенную защиту моторно-

го отсека, систему поддержания давления в шинах), другой тяжелой транспортной техники;

имеющиеся на вооружении ДПС устройства принудительной остановки транспортных средств («Еж», «Диана») имеют недостаточную длину (7 м) при ширине проезжей части МКАД свыше 20 м, не приспособлены в достаточной степени для оснащения патрульных автомобилей и не гарантируют эффективность применения в целях остановки тяжелой техники. Оснащенность такими средствами подразделений ДПС (содержатся за счет средств территориальных бюджетов) не достигает 20%;

отсутствие законодательной и иной нормативной правовой регламентации порядка и условий применения (принятия решения о применении) огнестрельного оружия, когда существует угроза совершения террористического акта, возможности использования огнестрельного оружия для принудительной остановки автотранспорта исчерпаны, а основания его применения (на поражение) в соответствии с Законом РФ «О милиции» отсутствуют;

невозможность привлечения дополнительных сил и средств с учетом динамики совершения правонарушения;

несовершенство системы радиосвязи, которая не обеспечивает техническую возможность непосредственного ведения радиопереговоров нарядами милиции различной подчиненности, вследствие чего отсутствует возможность обеспечения надлежащей слаженности действий преследующих патрульных экипажей, более эффективного использования табельного оружия (с фронтальной части автомобиля), штатных средств принудительной остановки транспорта с гарантией безопасности преследующих экипажей;

отсутствие инструктивных и методических материалов по порядку действий сотрудников правоохранительных органов при пресечении несанкционированного передвижения тяжелого автотранспортного средства «на прорыв»;

отсутствие правовой регламентации привлечения (в том числе в порядке предварительной готовности) грузовых автотранспортных средств юридических и физических лиц для создания заградительных заслонов на автодороге с последующим возмещением причиненного ущерба.

Кроме того, необходимы разработка средств дистанционного обнаружения перевозки взрывчатых материалов, принудительной остановки транспортных средств, а также решение вопроса привлечения в таких случаях к остановке транспортных средств специальных подразделений силовых структур МВД, ФСБ, ФСО России.

Следует также учитывать, что для совершения терактов используются угнанные (краденые) автомобили, от руки написанные доверенности, а возможности подразделений милиции по оперативной проверке правоустанавливающих документов, легальности транспортного средства существенно ограничены из-за несовершенства автоматизированных учетов.

До настоящего времени не имеется условий создания единой федеральной базы данных регистрируемого автотранспорта. Решение этой задачи сегодня тем более актуально, поскольку такая база нужна не только правоохранительным, но и налоговым, страховым, таможенным органам.

С.В. Шевченко,
заместитель начальника
Главного оперативного управления
Федеральной службы РФ по контролю
за оборотом наркотических средств и
психотропных веществ

НЕЗАКОННЫЙ ОБОРОТ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ КАК ИСТОЧНИК ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА

Сегодня борьба с терроризмом – одна из приоритетных задач всего мирового сообщества. Характерной особенностью совершенных в последнее время террористических акций стало стремление террористов использовать такие средства и орудия преступлений, применение которых приводит к массовой гибели ни в чем не повинных людей. При этом они не только находят уязвимые точки, но и используют такие методы и способы осуществления террористических акций, против которых **существующие национальные системы обеспечения безопасности оказываются недостаточно эффективными.** Лидеры международных террористов настойчиво ищут доступ к ядерным, химическим и биологическим технологиям, постоянно совершенствуются и налаживаются новые каналы финансирования террористической деятельности.

Реалии сегодняшнего дня таковы, что борьба с терроризмом тесно связана с противодействием незаконному обороту наркотиков, средства от реализации которых используются для финансирования террористических и экстремистских организаций. Контрабанда наркотических средств и психотропных веществ становиться главенствующим направлением в спектре интересов международных организованных преступных группировок и основой финансовой базы международных террористических центров в условиях формирования между ними союза в целях получения ***сверхприбыли*** и достижении поставленных политических целей.

Анализ развития ситуации, связанной с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ в различных регионах России в 2003 г., свидетельствует о том, что международная организованная наркопреступность продолжает активно использовать территорию страны для переброски контрабанды наркотиков из регионов Центральной Азии в страны европейского континента и Америки, что обусловлено ее особым геополитическим положением, а также объективными сложностями в организации и осуществлении пограничного и таможенного контроля. Кроме того, сама **Россия остается активным потребителем наркотиков**, что ставит наркоманию в ранг государственных проблем, представляющих угрозу национальной безопасности страны. Оставаясь питательной средой для теневой экономики наркоторговля интенсивно используется в деятельности международных экстремистских и террористических группировок как один из наиболее выгодных источников финансирования.

В истекшем году оперативная обстановка, связанная с незаконным распространением наркотических веществ, оставалась крайне сложной. Сложились устойчивые тенденции, связанные с контрабандой наркотических средств в Российскую Федерацию. Вот некоторые из них:

- увеличение темпов роста объемов контрабанды наркотиков, в первую очередь опийной группы, а также синтетических;
- дальнейшая активизация деятельности организованных криминальных этнических наркогруппировок из стран ближнего зарубежья с основной ориентацией на наркорынок Российской Федерации;

- создание объективных экономических условий для вывоза среднеазиатского героина через Россию в другие страны, в первую очередь, в Западную Европу и США, поскольку в настоящее время его стоимость на подпольном ранке России ниже среднеевропейской;
- активизация северного направления (через Россию, Украину и Молдову) Балканского маршрута нелегального перемещения наркотиков. При этом турецкий транспорт использовался и для контрабандного вывоза прекурсоров из России в регионы производства наркотиков, и прежде всего, в саму Турцию;
- значительные объемы контрабанды героина, не только ввозимого в нашу страну непосредственно из государств Средней Азии, при сохранении ведущей роли Таджикистана, но и доставляемого все больше транзитом из Афганистана через территории Узбекистана, Киргизии и Туркменистана. В немалой степени этому способствовало обострение военно-политический обстановки в среднеазиатском регионе СНГ, нестабильность на внешней границе СНГ с Афганистаном, активизация негативных процессов, связанных в первую очередь с исламским экстремизмом и терроризмом.

Основными источниками контрабанды героина в Россию продолжают оставаться прежде всего государства Средней Азии (часто сами являющиеся производителями этого наркотика), или через территорию которых героин поступает из стран “золотого полумесяца” (Афганистана, Пакистана, Ирана). Перевозчики героина из Таджикистана занимают лидирующее положение.

За прошедший год ситуация еще более обострилась. Не последнюю роль в этом сыграли процессы дестабилизации обстановки в приграничных и горных районах Таджикистана, Киргизии и Узбекистана, деятельность незаконных вооруженных формирований, требующая все больших денежных средств на приобретение оружия и боеприпасов, а также на вербовку новых членов незаконных вооруженных формирований, их участие в вооруженных этнических и религиозных конфликтах, осуществление террористический деятельности по всему миру.

Анализ проведенный Госнаркоконтролем России оперативной обстановки на различных участках государственной границы свидетельствует, что для нелегальной переброски крупных партий наркотиков в 2003 г. активно использовался, прежде всего, железнодорожный и автомобильный транспорт. Практически неизученной остается область грузовых авиационных перевозок и перевозок наркотических средств по внутренним водным путям Российской Федерации. Наиболее сложной по данным видам транспорта оперативная обстановка остается в субъектах Федерации граничащих с Казахстаном, Украиной, а также в Астраханской области и Краснодарском крае.

Новым элементом обстановки в 2003 г. стало восстановление торгово-экономических отношений Афганистана с внешним миром после завершения военной антитеррористической операции. Это естественным образом способствовало возобновлению железнодорожных перевозок из Афганистана и создало предпосылки к активному использованию наркоторговцами данного канала в качестве наркотрафика крупных партий афганских наркотиков опийной группы.

Привлекательность для наркомафии способов доставки крупных партий наркотиков автомобильным и железнодорожным транспортом обусловлена, в первую очередь, возможностью в кратчайшие сроки получить финансовую выгоду от их быстрой переброски и последующей реализации, при этом в расчет принимается интенсивность грузопассажирского сообщения и отсутствие реальных возможностей погранично-таможенных органов осуществлять тотальный досмотр транспортных средств и грузов, пересекающих границу.

Сдерживающим фактором в противодействии контрабанде наркотиков остается «прозрачность» российско-казахской границы, которая, с одной стороны, создает благо-

приятные условия для развития торгово-экономических отношений России со странами, входящими в Таможенный союз, а с другой – является широкой дорогой для массированного ввоза афганского героина и других наркотических средств.

Контрабанда наркотиков, как криминальное явление, с позиции Госнаркоконтроля России имеет ту же экономическую природу, что и иные криминальные внешнеторговые операции. В процессе таких операций полученная от реализации наркотиков прибыль частично остается на руках у торговцев, но большая часть ее переправляется производителям. Таким образом, ***происходит мощный отток валютно-финансовых средств из России за границу***.

Как показывает мировая практика, возможности наркобизнеса активно используются террористическими и экстремистскими организациями для финансового обеспечения реализации своих целей.

Мне бы хотелось особенно подчеркнуть, что лишение финансовой опоры организаторов наркобизнеса играет исключительную роль в деле борьбы с внутренним и международным терроризмом. В наши дни обнаружилась тесная связь между незаконным оборотом наркотиков, терроризмом и сепаратизмом.

Наркобизнес и терроризм используются в целях укрепления сепаратиских тенденций и утверждения религиозного экстремизма в противовес усилиям по сохранению федеративной целостности государства, утверждению конфессиональной терпимости среди населения нашего Отечества. За рубежом еще 15 лет тому назад по этому поводу была разработана специальная теория о наркотерроризме. В России указанной темой только начинают заниматься.

Наиболее прочный преступный альянс может сложиться в случае совпадения основных мотивов и стратегии в достижении поставленных наркопреступностью и террористами целей. Это в частности видно на Чеченском примере: чеченские боевики вступили во взаимовыгодный альянс с транснациональной наркопреступностью, включая талибов, и приняли участие в организации и распространение наркотиков прежде всего опийной группы. На вырученные деньги осуществлялась закупка боевого вооружения, продовольствия и оплата наемников.

Что же касается связи организованной наркопреступности и террористов, то здесь акты наркотерроризма фиксируются в случаях ущемления финансовых интересов криминальных сообществ.

Учитывая эти обстоятельства, Россия выступала и выступает за дальнейшее усиление взаимодействия государств в сфере противодействия международному терроризму, как на двусторонней, так и на многосторонней основе. Мировое сообщество не должно допустить укрепления терроризма за счет отдельных различий в подходах государств к организации борьбы с этим опасным явлением.

Применительно к практике деятельности спецслужб и правоохранительных органов необходимы, прежде всего, действия в направлении интеграции национальных и региональных систем обеспечения безопасности в сфере борьбы с терроризмом.

Проведение на территории Афганистана антитеррористической операции, главным образом военной машиной США, полностью не разрушило созданную в стране структуру наркобизнеса. Основные места складирования, перевалочные пункты и крупные лаборатории по производству героина по непонятным причинам остались нетронутыми; территории незаконных посевов опия, ранее контролировавшихся талибами, расширились, что привело к десятикратному возрастанию площадей посевов и, соответственно, к увеличению собранного урожая опия. Учитывая все это и принимая во внимание рекордно высокие урожаи опия осени 2002–2003 гг. афганский героин попрежнему занимает лидирующие позиции в мировом нелегальном наркорынке. Счита-

ем, что результаты операции в Афганистане были бы более весомыми, если бы с самого начала она проводилась под эгидой Организации Объединенных Наций.

На Совещании представителей органов безопасности, специальных служб и правоохранительных органов государств – основных партнеров в Санкт-Петербурге 25–26 марта 2002 г. был сделан вывод, что международным и национальным интересам в ближайшее время должна отвечать линия, направленная при участии спецслужб и правоохранительных органов государств мирового сообщества на:

- активизацию работы в рамках ООН по выработке единого понятия «терроризм», которое использовалось бы в процессе международного сотрудничества и при подготовке единой конвенции ООН о борьбе с терроризмом;
- завершение в максимально сжатые сроки разработки в рамках ООН ряда международных конвенций, в частности всеобъемлющей конвенции о борьбе с терроризмом и конвенции о борьбе с ядерным терроризмом;
- осуществление практической реализации уже подписанных и ратифицированных конвенций и борьбе с бомбовым терроризмом и финансированием терроризма;
- разработку специальной системы мер, направленных на ликвидацию международных каналов оказания материально-технической и финансовой помощи террористам, в том числе и от торговли наркотиками;
- запрет деятельности по сбору средств на продолжение противоправной деятельности радикальных организаций, подозреваемых в террористической деятельности либо проведении мероприятий по оказанию морально-политической и иной поддержки террористическим и экстремистским организациям. (Особую роль в этом процессе должна сыграть рабочая группа по финансовым мерам «восьмерки», в рамках которой целесообразно разработать эффективные международные нормы по пресечению финансовых потоков, питающих терроризм).

Кроме того, очень важно осуществить шаги для принятия резолюции ООН, в соответствии с которой государства обязались бы не применять «двойные стандарты» в области борьбы с терроризмом.

Крайне важно интенсифицировать усилия, направленные на повышение уровня координации и взаимодействия между субъектами оперативно-розыскной деятельности по вопросам оперативного документирования и взаимного информирования о деятельности международных террористов, об источниках их финансового и материально-технического обеспечения, о путях и методах их пресечения.

Для достижения этой цели потребуется осуществить ряд мероприятий организационного и правового характера, направленных на эффективное информационно-аналитическое, научно-методическое, материально-техническое и финансовое обеспечение антитеррористической деятельности, а также создать механизм ее контроля.

В решении задач противодействия терроризму необходимо учитывать, что причины возникновения терроризма и негативные последствия каждого террористического акта не устраняются даже в случае удачно проведенной операции по обезвреживанию террористов. Следовательно, система мер борьбы с терроризмом, а также применения оперативных сил и средств, непосредственно связанных с выявлением, предупреждением и пресечением террористической деятельности, должна включать не только организационно-правовой, но и социальный, экономический, политический и информационно-пропагандистский аспекты. Еще на одной проблеме хочу остановиться особо. Это закрепление кадров в подразделениях по борьбе с терроризмом и политическим экстремизмом. Любые наши начинания останутся только начинаниями, если нам не удастся решить эту проблему.

Подобная многоаспектность в организации борьбы с терроризмом позволит избежать его отождествления с какой-либо отдельной национальностью, религией или культурой и будет способствовать повышению эффективности этой борьбы.

Обозначив лишь несколько острых проблем, приглашаю Вас принять активное участие в обсуждении вынесенных на рассмотрение совещания вопросов. Полагаю, что вами будут высказаны конструктивные предложения, направленные на повышение эффективности оперативно-служебной деятельности органов правопорядка.

В.В. Новик,
проректор по научной работе
Санкт-Петербургского юридического
института Генеральной прокуратуры РФ,
кандидат юридических наук;
С.В. Москвин,
руководитель направления
Академии гражданской авиации;
Р.Б. Бузинник,
ведущий специалист ГУАП «Пулково»;
О.А. Кутыев,
ветеран Северо-Западного Управления
внутренних дел на транспорте

ПРОБЛЕМЫ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ. ОРГАНИЗАЦИЯ ВООРУЖЕННОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ

Как известно, терроризм многолик, может проявить себя во всех сферах жизнедеятельности. Специалисты прогнозируют более 20 его видов (экологический, ядерный, компьютерный, космический, биологический и др.). Из выступлений представителей различных международных, правительственных, правоохранительных, в том числе транспортных, органов видно, что в их деятельности имеется множество слабых мест для успешного исполнения актов терроризма. Сравнение статистических данных показывает, что, с одной стороны, идет постоянное нарастание контртеррористических мероприятий, с другой – увеличение числа количественных и качественных характеристик актов терроризма. Эти показатели свидетельствуют, что, к сожалению, сегодня еще нет действенного контроля над ситуацией, связанной с проявлением терроризма, и не определены приоритеты адекватных мер по противодействию актам терроризма. Выработке таких мер способствуют знания о способах действий террористов. Анализ крупнейших актов терроризма, совершенных за последние три года (Северный Кавказ, Москва; Нью-Йорк, Иерусалим, Ирак и т.д.), позволяет определить образ действий террористов. Независимо от места, времени, субъектов совершения актов терроризма, во всех крупнейших акциях прослеживается несколько постоянных признаков, а именно:

1) использование взрывных технологий как основного орудийного средства в исполнении крупных, знаковых акций. Можно предположить, что этот выбор обусловлен несовершенством контроля за оборотом оружия и боеприпасов, отсутствием дефицита любого вида взрывчатки. Организаторы теракции, используя ВУ, не связаны с необходимостью длительной подготовки, что существенно затрудняет проведение специальных мероприятий за их контролем;

2) использование террористов-смертников для доставки и приведения в действие ВУ. Как показывает анализ информации, подготовка таких смертников ведется групповым методом по специально разработанной методике с использованием зомбирующих технологий, учебно-тренировочных заданий, формированием жестких мотивационных установок, соответствующей атрибутикой и ритуалами. Сегодня мы не располагаем действенными методиками, позволяющими идентифицировать террориста- смертника, а также лиц, проносящих ВУ как на себе, так и в ручной клади в места массового скопления людей, в том числе на объекты транспорта;

3) использование транспорта. Транспорт – автомобильный, авиационный, железнодорожный, водный – может выступать:

а) как объект посягательства (путем повреждения или уничтожения; а также путем захвата транспортного средства, в том числе с захватом заложников);

б) как средство доставки взрывного заряда;

в) как орудийное средство (атака воздушными судами торгового центра в Нью-Йорке и Пентагона в Вашингтоне; многочисленны примеры доставки ВУ и ВВ автомобильным транспортом с подрывом его около объекта посягательства).

По нашему мнению, именно эти признаки актов терроризма в первую очередь требуют внимания и выработки адекватных мер противодействия. События 11 сентября в Нью-Йорке в новом ракурсе показали проблему захвата воздушного судна хорошо подготовленной группой террористов-смертников и использования транспортного средства в качестве орудия преступного деяния.

Исследование актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации показывает, что воздушное судно оказывается наиболее уязвимым во время его полета по маршруту или в ситуации аварийной посадки на не подготовленную с точки зрения авиационной безопасности территорию.

Анализ встречного досмотра пассажиров и багажа в аэропортах прибытия рейсов из криминогенных районов дает ошеломляющие результаты: у 20–30% пассажиров изымаются запрещенные к провозу вещества, предметы, включая оружие и компоненты взрывных устройств, которые теоретически могли быть использованы для осуществления актов незаконного вмешательства во время полета.

Очевидно, что процедуры предполетного досмотра, предписанные нормативными правовыми документами, не могут служить абсолютным барьером для комплексно подготовленного диверсанта, террориста, наркокурьера и т.д.

Проблема усугубляется наличием упрощенных процедур для VIP и сотрудников государственных силовых структур, подлинные документы которых или соответствующие хорошо сфальсифицированные документы преступников действуют подчас гипнотизирующе на сотрудников службы авиационной безопасности. Опыт показывает, что проход, минуя процедуры досмотра, в стерильную зону, особенно в региональных аэропортах, не представляет собой проблемы, а при наличии достаточных финансовых ресурсов, личных или надсистемных рычагов влияния, коррупции эта задача становится тривиальной. Данные МВД России неоспоримо доказывают необходимость введения вооруженного сопровождения воздушных судов.

Исторически такое сопровождение существовало на воздушных судах Аэрофлота в Советском Союзе, оно было введено после захвата отцом и сыном Бразинскасами пассажирского самолета, следовавшего в Турцию, при котором погибла бортпроводница Надежда Курченко.

По действовавшему тогда положению сотрудники оперативно-строевых подразделений транспортной милиции в гражданской одежде, вооруженные короткоствольным, боевым огнестрельным оружием, располагались оптимальным образом в пассажирском салоне. При возникновении инцидента они имели право жестко пресекать действия правонарушителей (угонщиков, террористов, хулиганов и т.д.). Отказ от практики вооруженного сопровождения был связан в первую очередь с катастрофой пассажирского самолета под Читой, вызванной повреждением планера вследствие применения огнестрельного оружия.

Ответом на события 11 сентября 2001 г. в США стало решение о развертывании системы использования сотрудников безопасности (так называемых воздушных маршалов) во время полета. Оно было принято 17–21 марта 2003 г. на 15-м совещании группы экспертов по авиационной безопасности (ASVEC) в Монреале. В конце 2003 г. Министерство национальной безопасности США выпустило директиву, предписываю-

щую присутствие вооруженных охранников на международных рейсах, маршрут которых проходит над США.

По словам главы нового ведомства Томаса Риджа, новые требования направлены на повышение безопасности полетов пассажирских самолетов, прибывающих в США, а также следующих из них или через их территорию. Данная мера, как следует из официальных разъяснений, будет действовать только в определенных ситуациях и применяться только для тех рейсов, в отношении которых поступит информация об угрозе совершения теракта. В этом случае предполагается, что уполномоченные органы США будут связываться с компанией-авиаперевозчиком и требовать от нее присутствия вооруженного сотрудника государственных правоохранительных органов. В настоящее время данную позицию разделяет ряд стран, а некоторые из них, например Германия, Канада, Австралия, Сингапур, уже используют летающих охранников. Применение подобных мер не дает 100-процентной уверенности в предотвращении актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. Во-первых, требуется высококвалифицированный персонал. Во-вторых, большое количество выполняемых рейсов подразумевает такое же число воздушных надзирателей. Все это требует немалых финансовых затрат и решения сопутствующих задач. Что стоит, скажем, только вопрос использования огнестрельного оружия сотрудниками авиационной безопасности на борту воздушного судна.

В рамках статьи не представляется возможным рассмотреть все плюсы и минусы данной программы. Однако, несмотря на всю опасность, которую таит в себе использование огнестрельного оружия на борту воздушного судна, не будет преувеличением, что реализация положений этой доктрины обеспечивает значительный упреждающий эффект.

Поэтому, на наш взгляд, использование данной программы государствами должно осуществляться на добровольной основе при соблюдении императивных положений **Приложения 17 ИКАО**, в том числе п. 4.6.5. В борьбе с терроризмом на воздушном транспорте необходим *комплексный подход*. Использование только части мер и направлений в борьбе с терроризмом существенной пользы не принесет. Принимая во внимание это обстоятельство, нахождение на борту воздушного судна во время полета вооруженных охранников следует рассматривать как меру усиления механизмов осуществления авиационной безопасности.

В соответствии со ст. 53 Воздушного кодекса РФ авиационные специалисты групп сопровождения должны пройти комплексную специальную подготовку и иметь *сертификаты*.

На наш взгляд, группа сопровождения должна входить в состав экипажа воздушного судна (возможно совмещение ряда функций, например, охранника и бортпроводника), состоять не менее чем из двух человек и быть оснащена специальной техникой, оружием, применение которого на борту не должно создавать угрозы безопасности полетов.

Приемлемо использование специально обученных животных, например собак, крыс, снабженных современными интерфейсами экспресс-диагностики как запрещенных к провозу объектов, так и физических лиц.

Служебная собака, оснащенная специальной амуницией (антибаллистической одеждой и обувью, подвесами для дистанционного оружия и СТС), может служить уникальным тактическим средством сдерживания и локализации актов посягательства.

Функции, выполняемые группой сопровождения:

1. Содействие процедурам авиационной безопасности как в пункте отправления, так и в пункте назначения. Сюда могут быть отнесены процедуры, связанные с контро-

лем процедур досмотра воздушного судна, его охраной на месте стоянки, досмотром пассажиров, наблюдением за салоном, документированием инцидентов и т.д.

2. Легитимное силовое пресечение инцидентов на борту воздушного судна. При этом возможно использование специального огнестрельного оружия, исключающего повреждения конструкции воздушного судна, ведущие к катастрофам, и оружейных систем несмертельного действия.

3. Оказание помощи пассажирам воздушного судна, терпящего бедствие, включая экстренную эвакуацию, обеспечение выживания в различных природно-климатических зонах.

4. Содействие и помощь представителям уполномоченных силовых структур при реализации плана «Набат» (действий в кризисной ситуации с участием уполномоченных силовых структур). В частности, возможно использование специально обученного сотрудника группы сопровождения для организации эффективных переговоров с преступниками на начальном этапе инцидента.

5. Прием на борт, охрана и сопровождение оружия и спецгрузов.

6. Активная помощь и содействие следствию.

7. Проведение тренингов, деловых игр и учений экипажей по действиям в кризисных ситуациях.

8. Оказание первой медицинской помощи на уровне парамедика.

Перечень указанных функций требует от сотрудников высокой профессиональной подготовки на уровнях «знания – умения – навыки». В настоящий момент остается не урегулированным ряд процедурных вопросов, в частности, отсутствуют программы подготовки авиационных специалистов подобного рода. Очевидно, что эта подготовка должна быть междисциплинарной.

Главным оружием «Fliht Aviation Security» (FASa) должны быть прежде всего креативность и интеллект, знание практической прикладной психологии и энтопсихологии, взрывных устройств и диверсионных средств, современных оружейных систем и нетрадиционных методов осуществления АНВ.

Сотрудники групп сопровождения проходят комплексный психофизиологический отбор, аналогичный отбору в антитеррористические подразделения ФСБ России, и подвергаются периодическому скринингу с использованием аппаратных средств (компьютерных полиграфов; психографов и др.). Сотрудники должны иметь знания о методах, используемых террористами, в том числе о формах действий террористов-смертников, и обладать навыками по их противодействию.

К работе в подразделении FAS допускается при прочих равных условиях прошедший комплексный отбор гражданин РФ (мужчина или женщина) в возрасте не моложе 25 лет с позитивными базовыми установками личности и устойчивой антитеррористической мотивировкой.

Важной компонентой внедрения подсистемы FAS является оснащение и модернизация салонов воздушных судов дополнительными техническими системами безопасности. К ним могут быть отнесены специальные шлюзы и парашютные системы, пригодные для экстрадиции взрывных устройств и диверсионных средств за пределы воздушного судна; дистанционно-управляемые роботы, «капканы» и ловушки для участников АНВ, криминалистическая техника и кодированная (защитная) связь.

В.Н. Андриянов,
директор Иркутского института
повышения квалификации прокурорских
работников Генеральной прокуратуры РФ,
государственный советник юстиции 3 класса,
кандидат юридических наук

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПО КВАЛИФИКАЦИИ И МЕРАМ НАКАЗАНИЯ ЗА УМЫШЛЕННЫЕ РАЗРУШЕНИЯ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА И ЕГО ИНФРАСТРУКТУРЫ

События 11 сентября 2001 г. в г. Нью-Йорке, США, когда в результате террористических актов с использованием воздушного транспорта были уничтожены самые высокие в мире «башни-близнецы» и погибли тысячи людей, а также трагические последствия взрывов в вагонах электропоездов на Северном Кавказе на трассе Кисловодск – Минеральные Воды в сентябре и декабре 2003 г., повторяющиеся с вызывающей регулярностью взрывы самоубийц-смертников в автобусах в Израиле и в других странах мира с многочисленными жертвами на глазах населения еще раз подтверждают, что транспорт остается притягательным объектом для террористических акций. Особенно это касается железнодорожного транспорта с его протяженными путями и масштабами перевозок, полноценная охрана которых на просторах России весьма затруднительна. В выступлениях ученых и практических работников на состоявшихся в феврале 2002 и марте 2003 г. I и II международных научно-практических конференциях «Терроризм и безопасность на транспорте» обоснованно высказывалась тревога о доступности и особой уязвимости железнодорожного транспорта для совершения террористических действий в самых разных формах. В частности, путем приведения в негодность средств сигнализации, устройств автоматики и связи, разбора и повреждений железнодорожных путей, применения фугасных устройств, боевых взрывчатых веществ. Совершенно правильно отмечено, что «обеспечение безопасности на транспорте – магистральное направление предупреждения терроризма»[1].

Приведенные выше примеры террористических актов в различных странах мира, имевшие место в первые годы только начавшегося XX1 века со всей очевидностью свидетельствуют, что «терроризм вышел на государственный уровень, стал транснациональным и организованным»[2].

Руководителями транспортных организаций, в частности на воздушном и железнодорожном транспорте, принимаются меры по обеспечению безопасности перевозок, проводится организованная и целенаправленная работа по предупреждению и предотвращению террористической деятельности на объектах транспорта, минимизации ее последствий. В ходе предыдущих научно-практических конференций «Терроризм и безопасность на транспорте» ответственные работники Министерства путей сообщения в лице заместителя министра Ю.М. Герасимова, заведующего кафедрой Российской ака-

---

[1] *Макаров Н.И.* О состоянии законности при обеспечении безопасности и противодействии терроризму на транспорте // Сб. материалов международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте». М., 2002. С. 15.

[2] *Лопатин В.Н.* Проблемы предупреждения терроризма на транспорте и пути их решения // Сб. материалов (ч. 2) II международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте». М. 2003. С. 49.

демии путей сообщений доцента А.М. Зорина и др. подробно рассказали о принимаемых в этом направлении масштабных мерах[1].

И все же главную роль в противодействии терроризму, как и другим видам организованной преступности, и здесь мы присоединяемся к мнению В.Н. Лопатина, принадлежит государству посредством эффективного правотворчества, правоприменения и развития правосознания[2].

Рассмотрим некоторые имеющиеся в правоприменительной деятельности вопросы квалификации и наказания за действия террористического характера и граничащих с ними составов преступления. В частности, связанные с получившими значительное распространение повреждениями железнодорожных путей путем их разборки с применением несложных к использованию механических приспособлений: домкратов, гайковертов, похищенных либо самодельных специальных ключей и железнодорожных лап, раздвижных механических упоров. На 1-й международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» заведующим кафедрой Российской академии путей сообщений доцентом А.М. Зориным в числе примеров преступных повреждений железнодорожных путей приведенными выше способами, повлекших причинение вреда здоровью работников транспорта и крупного ущерба МПС, приводится имевший место на Восточно-Сибирской железной дороге 9 июня 2001 г. сход почтово-багажного поезда № 939 сообщением Хабаровск – Харьков на 4710 км на перегоне Хингуй – Худоеланская в Иркутской области[3]. В результате развинчивания с применением заранее похищенного специнструмента болтов крепления рельса к шпале, изъятия фиксирующих костылей и последующего сдвига остряка рельса сошли с рельсов электровоз и 9 пассажирских вагонов, следовавших в пункт приписки после ремонта. Пять вагонов и секция электровоза упали с высоты более 20 м. и получили значительные повреждения, сопровождавшие вагоны двое проводников были серьезно травмированы с переломами конечностей. А.М. Зорин относит данный случай к «одним из несложных в исполнении видов диверсий», а в целом повреждения железнодорожных путей указанным выше способами – «диверсионной деятельностью»[4]. Между тем, в ходе расследования уголовного дела, возбужденного Нижнеудинской транспортной прокуратурой Иркутской области, по данному факту было установлено, что преступные действия, повлекшие сход поезда № 939, были совершены группой нетрезвых местных жителей в составе трех взрослых и одного подростка после многодневного употребления спиртных напитков. Целью своих преступных действий все они назвали похищение перевозимого груза. Но поскольку поезд № 939 оказался не грузовым, а почтово-багажным, то преступники в момент падения с железнодорожной насыпи пассажирских вагонов скрылись с места совершения преступления. В последующем все они были задержаны и осуждены Нижнеудинским городским судом Иркутской области за приготовление к тайному хищению чужого имущества, совершенного группой лиц по предварительному сговору, разрушение и повреждение путей сообщения, транспортного сред-

---

[1] См.: Сборник материалов международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте». С. 34 – 40, 97 – 102, 178 – 181, 185 – 187; Сборник материалов, (ч. 2) II международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте». С. 31 – 36, 126 – 130.

[2] См.: *Лопатин В.Н.* Актуальные проблемы участия прокуратуры в борьбе с терроризмом // Сб. материалов международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» С. 70.

[3] См.: *Зорин А.М.* Силы и средства, привлекаемые для профилактики и ликвидации последствий терроризма на ж/д транспорте // Сб. материалов международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте». С. 97.

[4] *Зорин А.М.* Указ. соч.

ства и другого транспортного оборудования, повлекшие по неосторожности причинение средней тяжести вреда здорового человека и крупного ущерба Министерству путей сообщения. При этом только один из виновных в повреждении железнодорожных путей был осужден к максимальной по ч. 1 ст. 267 УК РФ мере наказания – 4 года лишения свободы. Не оспаривая правильности квалификации преступления и определения меры наказания виновным в соответствии с действующим законодательством, все же нельзя не задаться вопросами: а так ли неправ не имеющий юридического образования доцент А.М. Зорин, называя действия по повреждению путей сообщения диверсией? Согласно ст. 281 УК РФ диверсия определяется как действия по разрушению и повреждению путей сообщения в целях подрыва экономической безопасности, обороноспособности нашего государства и наказываются по ч. 1 ст. 281 УК РФ лишением свободы на срок от 10 до 15 лет, а при совершении квалифицированных видов диверсии – от 12 до 20 лет лишения свободы. Те же действия, повлекшие аналогичные последствия, но основанные на ином преступном умысле, в частности в приведенном нами примере – в целях хищения груза, квалифицируются по ст. 267 УК РФ с применением наказания в виде штрафа в размере от 100 до 300 тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 2 лет, либо лишения свободы на срок до 4 лет, а повлекшие смерть одного или более лиц на срок от 3 до 8 лет лишения свободы. Уголовная ответственность по ст. 205 УК РФ за совершение аналогичных действий и наступивших последствий, но различающиеся по субъективной стороне деяния – направленности умысла, наказывается лишением свободы от 10 до 20 лет. Таким образом, абсолютно идентичные действия, повлекшие одинаково тяжкие последствия в виде причинения крупного ущерба, вреда здоровью человека либо повлекшие смерть одного либо нескольких лиц, имеют столь различающиеся по видам и размерам наказания. А ведь правоприменительная деятельность свидетельствует, насколько тонка грань при доказывании умысла и разграничении смежных составов преступлений при тождественности объективной стороны. Полагаем, было бы объективно верным и юридически оправданным исходить из степени общественной опасности содеянного и наступивших последствий при определении меры наказания. В таких целях будет разумным внести изменения в ст. 267 УК РФ в части ужесточения наказания, приблизив ответственность за содеянное с мерой наказания, предусмотренной ст. 281 либо ст. 205 УК РФ.

Статья 267 УК РФ могла бы иметь следующую редакцию:

«Разрушение, повреждение или приведение иным способом в негодное для эксплуатации состояние транспортного средства, путей сообщения, средств сигнализации или связи либо другого транспортного оборудования, а равно блокирование транспортных коммуникаций, если эти деяния повлекли по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека либо причинение крупного ущерба, –

наказываются штрафом в размере от ста до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до десяти лет.

2. Те же деяния, повлекшие по неосторожности смерть человека, –

наказываются лишением свободы на срок от трех до десяти лет.

3. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть двух или более лиц, –

наказываются лишением свободы на срок от шести до пятнадцати лет».

Т.А.Диканова,

заведующая отделом НИИ проблем
укрепления законности и правопорядка
при Генеральной прокуратуре РФ,
доктор юридических наук

ЭФФЕКТИВНАЯ БОРЬБА С ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ – НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА

Проблема борьбы с терроризмом и обеспечения безопасности на транспорте имеет много аспектов. Она может рассматриваться, например: в аспекте разработки и принятия необходимых организационно-технических мер, обеспечивающих безопасность на транспорте; или в аспекте совершенствования законодательства, регламентирующего ответственность за терроризм, – предупреждения терроризма, в частности, путем использования мер административной ответственности за создание условий, способствующих терроризму на транспорте; или в аспекте повышения раскрываемости террористических акций, разработки методики расследования этих преступлений в целях повышения его эффективности, борьбы с коррупцией и т.д. В общем комплексе этих проблем позвольте остановиться на одной из них – на обстоятельствах, способствующих терроризму, особенно лежащих в области экономики, поскольку воздействие на них – это необходимое условие предупреждения терроризма.

Как известно, терроризму сопутствует, прежде всего, нерешенность экономических проблем, резкое расслоение на богатых и бедных в обществе, на развитые и отсталые страны. Так, 2 млрд. людей на планете борются за выживание. Разница в доходах этих лиц к остальным составляет 1 к 30 и неуклонно возрастает. Если в США, Франции, ФРГ, других развитых странах уровень и продолжительность жизни растут, то две трети мирового сообщества имеют катастрофические их показатели. Идеи терроризма находят отклик именно в среде бедных. Нищета, безработица – это благоприятный фон для террористов. Вместе с тем терроризм может использоваться в интересах транснациональных компаний, которые обеспечиваются внешнеэкономической политикой США, Великобритании, ряда других западных стран. Терроризм может быть предлогом для попытки поставить под свой контроль ресурсы и дешевую рабочую силу. Это наглядно видно на примере США – в их действиях в отношении Ирака. Используя угрозу терроризма со стороны Ирака, США преодолевают свой экономический и энергетический кризис. Терроризм – довольно дешевый способ решения различных экономических противоречий, достижения целей международных организованных преступных групп. А если страна имеет непрозрачную экономику и финансовую сферу, то использование этого способа значительно облегчается.

В России экономическим фоном роста терроризма являются, на наш взгляд, следующие явления и процессы. Продолжается рост транснациональных монополий; есть опасность, что государственные структуры будет обеспечивать их интересы, а не интересы общества. Нельзя не отметить тенденцию к организованной финансовой экспансии: как иначе объяснить конфликтом между Россией и Белоруссией, если не стремлением получить от Президента Белоруссии Лукашенко и стоящих за ним ФПГ в Белоруссии согласие на приобретение белорусских предприятий российскими олигархами по тем же схемам, по которым они в самой России приобретали Славнефть, Уралмаш, Липецкий металлургический завод и другие предприятия. Целью приобретения предприятий во многих случаях продолжает оставаться сверхприбыль путем их перепродажи или хищнического использования фондов этих предприятий. По-прежнему продолжается размещение на территории России экологически емких производств, в основном для нужд западной экономики. В частности, 90% продукции предприятий, вырабатываю-

щих ядерное топливо, идет на экспорт. Западные страны с одобрением относятся к этому процессу – не хотят загрязнять свою территорию и тратить огромные деньги на природозащитные меры. В самой России этот процесс пытаются выдать за «благоприятные тенденции в экономике». Построены заводы по производству удобрений в г. Тольятти; терминал по разгрузке судов с жидким аммиаком на Тамани; заводы по производству алюминия в Сибири; перерабатываются шлаки на Оргском металлургическом заводе и пр. Идет хищение денежных средств за счет возврата НДС якобы от экспорта, при этом «грязные» деньги легализуются под видом экспортной выручки. Создаются ассоциации, например, экспортеров и импортеров различных видов продукции, позволяющие контролировать деятельность участников ВЭД, вытесняющих мелкий и средний бизнес, способствующих созданию монополий. Этот процесс, в частности, в сфере внешней торговли стимулируется государственным администрированием. Практически сложно работать по «белой схеме» – без дани.

Сохраняется нестабильная ситуация в Чечне, выгодная всем криминальным структурам. Чеченская республика мешает налаживанию добычи нефти с Кавказа, неслучайно террористы финансируются, в том числе из арабских нефтедобывающих стран. Территория Чечни продолжает использоваться в преступных целях, в том числе для распространения наркотиков, фальшивой валюты, хищений от продажи оружия, хищений бюджетных средств. Видимо, в ближайшее время новый мощный стимул получит процесс наполнения организованных преступных групп представителями правоохранительных структур, которые не найдут своего места в условиях «административной реформы силового блока» (внедрение в правоохранительные органы молодежи с дипломами новых учебных заведений, которые поступили без конкурса, на платной основе).

В условиях высоких цен на нефть, на другие основные экспортные сырьевые товары в России появляются «ходарковские» (только он один заявил себя владельцем акций, оцениваемых в 7,2 млрд. долларов). Как это возможно в условиях, как нас уверяют, необходимости дальнейшего «снижения налогового бремени» для предпринимателей?! Если в 2001 г. в Россию было ввезено 50 тыс. иномарок, то в 2002 г. – 400 тыс. – и это при повышении ввозных тарифов. Эта же тенденция продолжилась в 2003 г. Государство позволяет ежегодно уводить из России десятки миллиардов долларов. С начала перестройки эта цифра, по оценкам, давно превысила 500 млрд. долларов.

Одновременно с ростом прибылей богатых людей идет снижение жизненного уровня большей части населения. Если бы в России минимальная заработная плата была поднята до прожиточного минимума, в налогооблагаемую зону вошла бы большая часть объема производимых товаров и услуг, сократилась бы доля сверхприбылей современных теневиков, коррупционеров всех уровней. Растут расходы на оплату жилья, задолженность по зарплатам бюджетников. Продолжительность жизни катастрофически падает, и прежде всего, народов Севера. Таможенники, налоговые инспекторы находятся на «голодном пайке» – при том, что они обеспечивают основные бюджетные поступления. При этом усиливается борьба с коррупцией за счет привлечения к уголовной ответственности рядовых (в случае получения взятки группой лиц, пусть даже в самых минимальных размерах, назначается наказание от семи до двенадцати лет лишения свободы без альтернативы). Также не допущены к использованию дивидендов от ВВП наибольшая часть ее создателей – рабочих добывающей и перерабатывающей промышленности, а также военные, работники органов внутренних дел и безопасности, в отличие от «приближенных к трону» работников банковской сферы, СМИ, шоубизнеса, руководителей строительных фирм и пр. Высокий уровень безработицы, ее размеры в случае присоединения нас к ВТО трудно себе представить.

В этих условиях принимается неэффективное законодательство, регламентирующее сферу экономики, неэффективные таможенные и налоговые контролирующие

меры, неэффективное законодательство об административной и уголовной ответственности, что сопровождается неэффективной правоохранительной деятельностью. Все это объясняется «либерализацией экономики», приближением к мировым стандартам, вхождением России в мировой рынок, дальнейшим усилением гарантий прав, прежде всего, в административном и уголовном процессе, лиц, совершивших экономические преступления.

Ликвидирована самостоятельная служба налоговой полиции, не исключено, что в скором времени будет растворен в системе органов внутренних дел правоохранительный блок таможенных органов. Идут постоянные реорганизации в системе контролирующих и правоохранительных органов. Отменена конфискация имущества в уголовном законодательстве, реальные меры контроля за доходами. Долгое время (с начала перестройки) сохраняется ситуация с «оффшорами» – основным способом ухода от уплаты налогов. В основном проблема инвестирования «решается» за счет оффшор. Большинство «иностранных инвестиций» от юридических фирм из оффшорных зон – это возврат ранее вывезенных из России похищенных средств и грязных денег, полученных от криминального бизнеса, контрабанды, незаконного оборота наркотиков, оружия. Какова же ситуация с оффшорами на сегодняшний момент времени – 2004 г.? Откройте первый номер журнала «Московский бухгалтер» за этот год. На с.45 говорится о семинаре, проведенном для коммерсантов, на котором выступил некто В.Дубневский. Он рассказал присутствующим об оффшорах, их видах, рекомендовал проводить сделки через посреднические оффшорные компании. Привел пример: Российское ООО заключает договор страхования с российским же страховщиком (налогооблагаемую базу уменьшают только расходы на страхование, указанные в ст.263 НК РФ). Предположим, разъясняет г. Дубневский, что в нашем случае ООО застраховало транспорт и перечислило страховщику 100 долларов. Страховщик заключает договор перестрахования с иностранной перестраховочной компанией, которая, как правило, принадлежит российскому ООО либо имеет с ним «определенные договоренности». Кстати, можно купить готовую перестраховочную компанию примерно за 11 тыс. долларов – покупка окупится. За услуги страховой компании придется заплатить всего 1,5 – 2% от переводимой суммы в рассматриваемом случае – 1,5 – 2 долларов. Перестраховщик перечисляет деньги на счет оффшорной компании в иностранном банке. Чтобы не вызывать подозрений, по этой цепочке стоит пропустить еще 10 долларов – советует г. Дубневский участникам семинара (а газета «Московский бухгалтер» – всем своим читателям). В итоге порядка 90 долларов остаются у ООО, к тому же уменьшается налоговая база по налогу на прибыль. Далее в статье подробно расписываются различные способы применения оффшорных схем. Естественно возникает вопрос: почему, несмотря на то, что о необходимости перекрытия этого основного способа ухода от уплаты налогов неоднократно информировали власти руководство ныне ликвидированных МНС и Федеральной службы налоговой полиции РФ, а также – МВД России и Генеральная прокуратура РФ, до сих пор этого не сделано: недобросовестные «предприниматели» продолжают получать сверхприбыли, перекладывая налоговое бремя на производителей и обкрадывая государственный бюджет.

Все отмеченные выше противоречия не могут не привести к экономическим конфликтам, в ходе решения которых не исключено использование такого эффективного, «дешевого», точечного средства – международного терроризма или по крайней мере его угрозы.

Еще об одном аспекте рассматриваемой проблемы – о финансистах террористических акций. Совершенно очевидно, что борьба с терроризмом должна быть направлено прежде всего на них, а не замыкаться на рядовых исполнителях. В докладе заместителя Генерального прокурора РФ Кехлерова С.Г. на нашей конференции этой проблеме было

уделено значительное внимание. Эта проблема в числе первоочередных отмечена и в докладе заместителя председателя ГТК РФ Азарова Ю.Ф., который указал на ее связь с проблемой борьбы с таможенными преступлениями, в первую очередь, с контрабандой наркотиков и оружия, а также с уклонением от уплаты таможенных платежей. Вместе с тем, если мы посмотрим итоги борьбы с этими преступлениями, они вызывают серьезную тревогу. В докладе г. Азарова прозвучала цифра: немногим более 600 случаев контрабанды выявлено и зарегистрировано за истекший год. Но ведь раньше были тысячи! Что же повлияло на такое резкое снижение, а, точнее на ослабление борьбы с таможенной преступностью. Видимых других причин, кроме введения в действие нового УПК РФ, нет. (Пока еще о влиянии нового Таможенного кодекса РФ говорить рано – он, безусловно, также ослабит борьбу с таможенной преступностью.) Не решив старые проблемы, новый УПК РФ создал много новых. В их числе следующие: нормы УПК РФ сформулированы таким образом, что ставят под сомнение право таможенных органов на возбуждение уголовных дел и расследование преступлений по факту обнаружения признаков преступления, при отсутствии установленного подозреваемого. Имеются даже судебные решения, согласно которым возбужденное таможенными органами с согласия прокурора уголовное дело по факту контрабанды и проведение дознания признаны незаконными лишь по тому основанию, что к моменту возбуждения уголовного дела, несмотря на явные признаки контрабанды, не было установлено лицо, совершившее это преступление. Ситуация совершенно абсурдная – оспаривание этого права.

По-разному подходят к данному вопросу и прокуроры – некоторые отказывают в даче согласия на возбуждения уголовного дела. В ч.1 ст.146 УПК РФ установлено требование обязательного получения согласия прокурора на возбуждение уголовного дела. На практике выполнение этого требования приводит к задержкам возбуждения дела, срыву проведения неотложных следственных действий, утрате основных доказательств по делу на первоначальной стадии расследования: таможенный контроль скоротечен, органы прокуратуры удалены от таможенной границы, транзитные пассажиры, иностранцы следуют от пограничного пункта далее.

Из-за несовершенства УПК РФ не понятно, какие следственные действия относятся к неотложным, например: правомерно ли считать таковыми меры процессуального принуждения? Ограничение УПК РФ предельного срока дознания 30 сутками не дает возможности реально бороться с «обычной» контрабандой, с уклонением от уплаты таможенных платежей. Законодатель совершенно неверно оценивает общественную опасность этих преступлений, не учитывает, что их совершают организованные интернациональные, прекрасно технически и материально оснащенные преступные группировки, использующие хитроумные способы маскировки своей деятельности; раскрыть эти преступления очень сложно – требуется, прежде всего, международные запросы, а это процедура, как известно, весьма длительная. Установленные УПК РФ сроки дознания делают практически невозможной реальную борьбу с этими преступлениями. Отсутствие в УПК РФ нормы, которая ранее содержалась в ст. 132 УПК РСФСР (о том, что в целях обеспечения наибольшей быстроты, объективности и полноты расследование может производиться по месту обнаружения преступления), привело к многочисленным проблемам, рассогласованиям на практике (например, при одновременном ведении уголовного расследования в отношении физических лиц и административного производства – в отношении юридических лиц, где работают «фигуранты» по уголовному делу). Список проблем, созданных новым УПК РФ, можно продолжать и продолжать. Вместе с тем этот кодекс был настолько «ангажирован», что его даже неприлично критиковать. Ситуация осложняется недостатками уголовного законодательства, в частности, формулировкой состава преступления, предусмотренного ст. 193 УК РФ – «невозвращение валютной выручки из-за рубежа» (практически никого по этой статье при-

влечь к ответственности нельзя), нестыковкой уголовных и административных составов экономических, в том числе таможенных правонарушений, и многим другим.

В целом считаю необходимым проведение «полной инвентаризации» положения дел с расследованием таких преступлений, как контрабанда, уклонение от уплаты таможенных платежей, уклонение от уплаты налогов, и разработку комплекса мер, направленных на повышение ее эффективности. Коллектив нашего отдела предполагает начать такое исследование. Мы знаем, что есть заинтересованность в этом исследовании и у ГТК РФ. Приглашаем всех желающих к сотрудничеству.

Е.Д. Шелковникова,
профессор кафедры международного
и конституционного права МГЛУ,

доктор юридических наук

ТЕРРОРИЗМ НА ТРАНСПОРТЕ: КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ

Терроризм на транспорте как сложное социальное явление уголовно-правовой направленности имеет в России глубокие исторические корни. Именно на рубеже XX – XXI веков он проявил себя с особенной силой и жестокостью, о чем наглядно свидетельствуют события 1999 – 2004 гг. в Москве, г. Волгодонске, Ставропольском крае, Республике Дагестан, Чеченской республике и других регионах страны.

Терроризм в целом, как никакое другое преступление, теснейшим образом связан с экономическими, социальными, политическими и духовными противоречиями, существующими в российском обществе и государстве. Масштабы, направленность, тяжесть последствий терроризма обусловливают его высочайшую общественную опасность. Поэтому не случайно в *Концепции национальной безопасности Российской Федерации* увеличение масштабов терроризма рассматривается, наряду с ростом организованной преступности, обострением межнациональных отношений и другими факторами, в качестве одной из составляющих широкого спектра внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны.

Данное обстоятельство предопределяет большую значимость глубокого **криминологического анализа** терроризма на транспорте, разработки научно обоснованных предложений по совершенствованию борьбы с ним, его предупреждения.

В самом общем смысле терроризм представляет собой ***преступную деятельность, выражающуюся в устрашении населения и органов власти с целью достижения преступных намерений.*** В то же время, думается, что такое общее определение нуждается в конкретизации, выделении криминологически значимых сторон данного социального явления, которые мы и рассмотрим более подробно.

Так, важной криминологической характеристикой терроризма является его ***глобализация*** и выход на международную арену целого ряда транснациональных террористических организаций. О глобализации терроризма особенно ярко свидетельствуют многочисленные факты международной террористической деятельности, в том числе совершенные в сентябре 2001 г. в Нью-Йорке, а затем в ряде государств Европы и Азии, в США, Турции, а также у нас в России. Как полагают некоторые западные криминологи, сейчас человечество стоит на пороге новой «столетней» войны, но теперь уже с терроризмом. Уникальность ситуации состоит в том, что мир впервые столкнулся с врагом, не ставящим перед собой конкретных политических задач, выполнив которые можно добиться спокойствия и процветания. Целью современных «нигилистов» является всеобщее разрушение, а средством для достижения победы – физическое уничтожение всей цивилизации.

Отметим, что ***особая общественная опасность*** терроризма находит выражение в его целях, характере средств их достижения, а также в последствиях террористической деятельности.

При наличии зафиксированной в ст. 205 УК РФ общей ***цели*** терроризма (нарушение общественной безопасности, устрашение населения, оказание воздействия на принятие решений органами власти) он предполагает также достижение многих конечных целей. К примеру, террористическая деятельность может осуществляться в следующих целях:

- изменения политического строя, политики государства, свержения руководства;
- нарушения территориальной целостности государства;

- навязывания в качестве официальной идеологии определенных национальных, этнических, религиозных стандартов общественных отношений;
- освобождения арестованных террористов;
- расшатывания стабильности, дезорганизации работы органов власти и управления;
- получения уступок от власти;
- причинения вреда международным отношениям;
- развязывания войны и военных конфликтов.

Как видим, именно различие целей террористической деятельности составляет основу **дифференциации видов терроризма** (политического, государственного, международного, религиозного, националистического, корыстного, внутри криминального и т.п.).

Представляется, что именно глубокое уяснение указанных целей терроризма способствует определению факторов, оказывающих влияние на проявлении конкретной террористической деятельности на транспорте, их устранению в ходе осуществления профилактической работы.

Особенностью криминологической характеристики терроризма является также и то, что ему присущ ***сложный не правовой преступный характер применяемых средств достижения целей***, использование при этом печально известного постулата Н. Макиавелли: «Цель оправдывает средства».

Реализация или нереализация подобного макьявеллиевского принципа лежит в основе разграничения терроризма и национально-освободительного движения. Так, при всей справедливости борьбы палестинского народа за свою независимость, вряд ли ее можно оценить положительно, учитывая, что в качестве средств достижения позитивной цели им широко используются террористические акции против мирного населения Израиля.

Далее, в основе любых применяемых террористами на транспорте **средств** лежит устрашение людей, общества в целом, т.е. преднамеренное создание в обществе обстановки страха, подавленности, напряженности. Такое устрашение достигается в первую очередь ***использованием насилия***, осуществляемого различными способами (убийства, взрывы, поджоги, захват заложников, диверсии, отдельные террористические акты и т.п.).

Применяемые в настоящее время террористами на транспорте средства насилия характеризуются ***увеличением посягательств на жизнь и здоровье людей при некотором уменьшении доли посягательств на материальные объекты.*** Наблюдается также рост масштабности применяемого насилия, увеличение числа человеческих жертв терроризма, эскалация насилия при неудовлетворении выдвигаемых требований. Одновременно можно отметить усиление жестокости современных террористов, использование ими общеопасных предметов уничтожения людей, включая даже средства массового поражения.

Для современного терроризма характерно также несовпадение круга лиц, в отношении которых применяется конкретное насилие (например, заложники), и лиц, на которых одновременно оказывается психологическое воздействие в целях их склонения к определенному, выгодному для террориста, поведению.

К примеру, в качестве последних достаточно активно, по существу в защиту террористов, выступали родственники захваченных в Московском концертном зале в октябре 2002 г. заложников, что значительно осложнило проведение контртеррористической операции.

Насилие, применяемое террористами на транспорте, может также осуществляться путем совершения общеопасных действий, таких, как:

- разрушение системы энергоснабжения и жизнедеятельности населения;
- заражение местности радиоактивными или отравляющими веществами;
- распространение эпидемий, эпизоотий;
- совершение аварий различных механизмов;
- затопление местности.

Весьма значительным средством достижения террористами на транспорте своих целей в настоящее время является **использование ими *средств массовой информации*** (и в первую очередь телевидения) в качестве пропаганды террористической деятельности и нагнетания тем самым страха в обществе, что является своего рода пропагандой террористической деятельности. Ведь именно телевидение, начиная с 1963 г. (а именно с показа телевизионных картинок убийств Президента США Д. Кеннеди и подозреваемого в совершении этого преступления Освальда), периодически демонстрирует обществу наиболее значимые акты терроризма, играя зачастую на руку террористам и тем самым пропагандируя их преступную деятельность.

Наконец, следует четко представлять особую тяжесть ***последствий*** терроризма на транспорте, к которым относятся:

а) дестабилизация общественного организма, его потрясение;

б) гибель людей, нанесение вреда их здоровью;

в) значительный имущественный ущерб;

г) нарушение работы предприятий, общественного транспорта, средств связи и коммуникаций;

д) заражение местности;

е) дезорганизация работы органов власти и всей системы жизнеобеспечения населения.

К криминологическим особенностям терроризма на транспорте относится и широкий спектр ***мотивов*** участников террористических действий. В настоящее время наряду с политическими и националистическими побуждениями этих лиц широкое распространение в мотивации приобретают корысть, месть, экономическая конкуренция, самоутверждение и пр.

Немаловажное значение для криминологической характеристики терроризма и его предупреждения имеет анализ сложного ***механизма*** совершения конкретных террористических действий на транспорте. Их начальный этап предполагает особую организацию, привлечение значительных сил и средств, информационное, тактическое и ресурсное обеспечение. При этом важным условием успеха террористов служит эффект неожиданности их действий.

При этом *основной этап* террористической акции на транспорте предполагает применение конкретных преступных действий, а *заключительный* – выдвижение требований к органам власти, обращение за поддержкой к различным общественным силам.

Несомненно, что каждому этапу террористических действий органы власти, обеспечения правопорядка должны противопоставлять соответствующие обстановке оперативные, информационные, боевые и другие действия с учетом как общей задачи борьбы с терроризмом, так и частных задач ликвидации конкретной террористической группы, освобождения заложников, устранения общественно опасных последствий.

Важной особенностью современного терроризма на транспорте является ***публичный***, рассчитанный на массовое восприятие, на устрашение, характер действий террористов. Именно поэтому они широко (часто с помощью средств массовой информации и вплоть до мобильной связи) используют саморекламу, применяют насилие, пытаются вызвать страх и даже шок у населения и у власти.

Полагаем, что серьезную угрозу обществу наносит также ***слияние*** политического и националистического терроризма с общеуголовной преступностью, существование

своеобразного уголовного терроризма. Такое слияние осуществляется на основе общих интересов структур экстремистского толка и организованной экономической преступности.

Очевидно, что криминологическая характеристика терроризма на транспорте немыслима без уяснения ***особенностей личности*** террориста, знание которых является первейшим условием выявления соответствующих лиц, постановки их на оперативный учет, осуществления индивидуальной профилактической работы, успешного проведения контртеррористических операций.

Как свидетельствуют результаты проведенного нами исследования, террористами становятся, как правило, мужчины молодого (до 30 лет) либо зрелого (от 30 до 50 лет) возраста, недостаточно образованные (лишь 54,3% из них имели среднее образование), зачастую (около 70%) не имеющие постоянного источника доходов. Достаточно высока среди них доля бывших спортсменов, а также в прошлом военнослужащих – участников боевых действий при ликвидации межнациональных и иных конфликтов.

Далее, как правило, личности террориста присущи черты насильственного преступника с эгоистическим превалированием собственного значения, с пренебрежением к иным людям, их правам и законным интересам. Мотивами их поведения служит корысть, месть, несогласие с политическими решениями, общепризнанными духовными установлениями общества, а в отдельных случаях – даже молодежная романтика.

Думается, что на формирование личности современного политического террориста немаловажное значение имеет разработанный Сергеем Нечаевым в Х1Х в. «Катехизис революционера». В соответствии с его постулатами революционер – это человек обреченный, без своих интересов, чувств, дел, личных привязанностей и склонностей, собственности и даже имени. Все в нем поглощено единой мыслью, единой страстью – революцией. Он в глубине своего существа, не на словах громко, а на деле, разорвал всякую связь с гражданским порядком и со всем образованным миром, со всеми законами, приличиями, общепризнанными условиями, нравственностью этого мира. Он презирает общественное мнение. Нравственно для него все, что способствует торжеству революции.

К сожалению, в последние годы общество все чаще сталкивается с террористами и террористками-смертниками, которые готовятся в специальных лагерях, где подвергаются глубокой психологической обработке. В результате эти люди не понимают, какой цели они добиваются, согласившись стать живой бомбой, действуют как «зомби», не размышляя о причине и последствиях своих поступков.

Исследования показали, что значительная часть террористов (до 40%) ранее совершали преступления, являлись членами организованных преступных формирований. Зачастую им присущ религиозный либо националистический фанатизм. Этой категории преступников также свойственны постоянное озлобление, готовность к насилию, решительность в действиях, преданность интересам преступной группировки, враждебность к иным лицам, отсутствие каких-либо сомнений в правильности своего поведения и колебаний в его осуществлении.

Эти черты, вместе взятые, характеризуют личность террориста как особо опасного преступника, определяют специфику работы правоохранительных органов при проведении контртеррористических операций, необходимость решительных, стремительных действий в ее завершающей фазе.

Таким образом, обобщение основных криминологических характеристик терроризма позволяет достаточно полно раскрыть его сущность. В таком случае представляется вполне обоснованным следующее развернутое определение терроризма как социального явления. ***Терроризм – это публично совершаемые общеопасные действия или угрозы таковыми, направленные на устрашение населения или социальных***

групп, в целях прямого или косвенного воздействия на принятие какого-либо решения или отказ от него в интересах террористов.

Как видим, в данном определении четко прослеживаются такие криминологические особенности терроризма, как его общая опасность, публичный характер исполнения, преднамеренное создание обстановки страха, применение насилия и психологического воздействия в целях склонения власти к определенному поведению. Данные общие признаки терроризма присущи и терроризму на транспорте.

Существование и развитие терроризма и, в частности, терроризма на транспорте, определяются в значительной мере общими причинами преступности – противоречиями, существующими в различных сферах жизни общества. К подобного рода противоречиям *политического характера*, например, относятся:

- обострение политической борьбы различных партий и движений, отсутствие цивилизованного опыта ее проведения;
- обострение межнациональных отношений, проповедь национальной исключительности и превосходства, разжигание национальной и религиозной вражды;
- требования национальной независимости отдельных народов, входящих в состав единого государства;
- разрыв между провозглашенными демократическими принципами и их реальным осуществлением; отсутствие тесной взаимосвязи центра государства с его регионами; отчуждение власти от населения; неэффективность политических преобразований;
- глубокое размежевание общества с формированием социальных слоев и групп с противоположными интересами.

В свою очередь противоречиями *экономического* характера, причинно связанными с терроризмом, являются:

а) расслоение населения по уровню жизни;

б) инфляционные процессы;

в) общий кризис экономики, ее криминализация;

г) одновременное существование в мире стран и социальных групп, резко отличающихся по уровню материального благосостояния, культуры и в целом цивилизации от своих ближних и далеких соседей, диктующих свою волю другим народам и государствам.

Далее, к противоречиям в сфере ***социальных*** *отношений* и ***духовной*** *жизни* следует отнести:

- неразрешенность социальных, в том числе национальных и религиозных, проблем, вызывающая взаимную этническую неприязнь, вражду, ненависть, исключающую компромисс;
- возникновение межнациональных конфликтов, переходящих в военные действия, в рамках которых терроризм становится частью последних;
- существование нелегальных общественных организаций, наделяющих себя правом вырабатывать «единственно верные» постулаты;
- наличие исторических традиций использования терроризма как якобы эффективного средства социальных преобразований;
- отсутствие эффективной системы социальных гарантий населения и резкое снижение его социальной защищенности;
- снижение духовных, нравственных, моральных устоев общества, культурного уровня и правосознания населения;
- широкую пропаганду культа жестокости и насилия средствами массовой информации и более того их превращение в своего рода «оружие массового поражения».

Таким образом, выделенные нами разнообразные **детерминанты терроризма** проявляют себя при наличии достаточно широкого круга лиц, групп, течений, не согла-

шающихся с существующей в конкретном государстве системой организации общественной жизни, желающих изменить ее в нужном для них направлении в сжатые сроки без приложения значительных усилий.

Наряду с указанными выше общими причинами можно выделить ряд факторов, играющих роль *условий*, способствующих проявлениям в обществе терроризма:

1. ослабление государственной власти, ее институтов, правоохранительных органов, недостатки в их деятельности;
2. открытость государственных границ и проникновение в страну зарубежных террористов;
3. недостатки правового механизма предупреждения и пресечения терроризма, отсутствие жесткости при его реализации;
4. наличие в обществе значительного числа лиц, являющихся фактическим резервом для террористических структур (бывшие военнослужащие и сотрудники спецслужб, участники организованных преступных формирований, в том числе наемники и профессиональные убийцы);
5. ослабление контроля за оборотом оружия, взрывчатых веществ и общеопасных материалов;
6. издержки работы средств массовой информации и в целом воспитания населения.

Думается, что именно выявление основных причин терроризма, их устранение, снижение их негативного влияния на общество лежит в основе **общего предупреждения** террористической деятельности. В целом такое предупреждение, требующее колоссальных материальных, людских, временных ресурсов, включает меры по стабилизации всех сторон жизни общества, противодействию в нем конфликтности, привитию гражданам положительной ценностной ориентации, созданию для них жизненной перспективы.

В действительности меры социально-криминологического предупреждения терроризма реализовать значительно легче, поскольку они в основном направлены на устранение условий, способствующих этой преступной деятельности. Такие меры, в основе которых лежит мониторинг криминогенной ситуации, включают:

- постоянную антитеррористическую пропаганду;
- противодействие процессам, создающим почву для совершения террористических действий, в том числе: осуществление контроля за националистической, фундаменталистской, экстремистской средой, за информацией, представляющей интерес для террористов, за хранением оружия, взрывчатых веществ и материалов повышенной опасности; охрану режимных объектов;
- поддержание в постоянной готовности ведомственных систем противодействия терроризму, создание единого для них банка данных, их материально-техническое, финансовое, организационное обеспечение;
- предотвращение замышленных и пресечение совершаемых актов террористической деятельности;
- проведение соответствующих превентивных мер среди населения, осуществление его психологической и виктимологической подготовки и инструктажа о поведении в условиях совершения террористических действий и устранения последствий их ликвидации;
- подготовку и проведение контртеррористических операций.

Реализация указанных выше специально-криминологических мер предупреждения терроризма на транспорте возложена на всю систему правоохранительных органов, как государственных (органы прокуратуры, федеральной службы безопасности, внутренних дел и др.), так и негосударственных (и в первую очередь, негосударственных

(частных) охранных и сыскных структур). Важную роль в этой деятельности принадлежит органам прокуратуры, которые играют особую роль как в сборе информации о готовящихся террористических действиях, так и в их предотвращении.

Д.Ю. Земляной,
начальник организационно-методического
отделения 1 отдела Центра по борьбе
с терроризмом при ГУБОП СКМ МВД России

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЙ НА ТРАНСПОРТЕ

Терроризм как особый вид организованной преступности представляет собой серьезную угрозу безопасности Российской Федерации.

Исходя из оценки наиболее вероятных террористических угроз, повышенное внимание уделяется защите всей инфраструктуры городов. Принимаются дополнительные меры по защите объектов жизнеобеспечения, водоснабжения и топливно-энергетического комплекса, предприятий с хранением и производством химически опасных веществ, гидротехнических сооружений, транспорта, мест массового пребывания граждан, зрелищных учреждений, объектов здравоохранения и образования.

Объекты транспорта занимают ведущее место в системе национальной безопасности России. Большинство объектов транспортного комплекса страны относятся к стратегически важным и потенциально опасным в случаях возможных террористических и диверсионных воздействий на них.

Совершение террористической акции на объекте транспорта зачастую приводит к массовым жертвам и значительному материальному ущербу – вот почему принятие мер, направленных на обеспечение надежной защиты и охраны этих объектов, а также контроля за их безопасной эксплуатацией является одним из приоритетных направлений в борьбе с терроризмом.

Проблема обеспечения безопасности на транспорте очень актуальна для России, особенно в свете террористических акций, совершенных на железнодорожном транспорте в 2003 г. В сентябре в Ставропольском крае на перегоне станций Подкумок – Белый Уголь прогремело два взрыва самодельных безоболочных устройств, погибли 4 человека, 57 – госпитализированы. В октябре на станции Назрань под колесной парой пассажирского вагона произошел взрыв неустановленного устройства мощностью, эквивалентной 400 г тротила. Пострадавших нет. Возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 205 УК РФ. В декабре в электропоезде сообщения Кисловодск – Минводы произошел взрыв, мощность взрывного устройства составила около 10 кг в тротиловом эквиваленте.

6 февраля 2004 г. мы вновь стали свидетелями страшной трагедии, нечеловеческой террористической акции, произошедшей в Московском метрополитене. Это преступление, как и ранее совершенные теракты, подготовлено и совершено с высокой степенью циничности. В 8 час. 30 мин., когда граждане добирались до своих мест работы, во втором вагоне электропоезда на перегоне между станциями «Автозаводская» и «Павелецкая» произошел взрыв, в результате которого погибли 40 человек и пострадали 136.

Эта террористическая акция свидетельствует о том, что лидеры бандформирований, проявляя агрессию, прилагают все усилия, направленные на эскалацию напряженности и дестабилизацию политической обстановки в стране перед предстоящими президентскими выборами.

Не смотря на то что МВД России совместно с другими правоохранительными органами проводится значительный объем работы, чтобы предупредить террористические акции, уничтожить терроризм как негативное, античеловечное явление, искоренить источники его поддержки и финансирования, от рук террористов продолжают гибнуть ни в чем не повинные граждане.

К одной из причин, способствующих совершению террористических акций на железнодорожном транспорте, следует отнести существующую возможность бездосмотровой посадки пассажиров на линейных станциях. В связи с чем на приграничных станциях постоянно действуют оперативные заслоны совместно с подразделениями Государственного комитета пограничных войск и Государственного таможенного комитета, деятельность которых направлена не только на таможенный и пограничный досмотр

поездов и пассажиров, но и на выявление лиц из кавказского и среднеазиатского регионов, которые могут быть причастны к террористической деятельности.

Правоохранительными органами осуществляется комплекс мер по предотвращению и пресечению совершения террористических акций на транспорте. В период с 19 по 25 февраля 2003 г. силами Северо-Кавказского и Азово-Черноморского УВДТ принято участие в проведении межведомственной оперативно-профилактической операции «Вихрь-Антитеррор-Юг», целью которой являлось недопущение совершения акций террористической направленности на железнодорожном, воздушном и водном транспорте, за время проведения которой зарегистрировано свыше 300 преступлений. С использованием программно-технического комплекса «Розыск-Магистраль» проверено свыше 140 тыс. человек, представляющих оперативный интерес для правоохранительных органов; выявлено и задержано 11 лиц, находящихся в федеральном и местном розыске.

В 2003 г. при координирующей роли Антитеррористического центра СНГ проведено совместное тактико-специальное учение антитеррористических подразделений России и Украины «Азов-Антитеррор-2003» по подготовке и проведению специальной (антитеррористической) операции по освобождению заложников и нейтрализации террористов на объекте морского транспорта. Цель учения – отработка взаимодействия между оперативными штабами государств, координация деятельности подразделений различной ведомственной принадлежности, участвующих в проведении совместных антитеррористических мероприятий по пресечению террористической акции на Керченской паромной переправе. Учение прошло в три этапа, в портах «Кавказ» Краснодарского края, «Крым» Автономной республики Крым Украины. В учении принимали участие от российской стороны представители подразделений ФСБ России, в том числе оперативный штаб по управлению контртеррористической операцией Краснодарского края, подразделений МВД России, Северо-Кавказского регионального управления Федеральной пограничной службы, Центра правительственной связи и информации по Краснодарскому краю, Главного управления по делам ГО и ЧС по Краснодарскому краю. От украинской стороны – штаб управления антитеррористической операцией, возглавляемый руководителем региональной координационной группы Антитеррористического центра при ГУ СБ Украины в АР Крым, с входящими в ее состав представителями ГУ МВД Украины в АР Крым, Совета министров АР Крым, МЧС, Службы охраны в АР Крым, Министерства обороны и Государственной пограничной службы.

Вопросы обеспечения антитеррористической защищенности транспортного комплекса регулярно рассматриваются на заседаниях Федеральной антитеррористической комиссии. В рамках ее рабочей группы по вопросам противодействия терроризму на объектах воздушного, автомобильного, промышленного, морского, внутреннего водного транспорта, метрополитенов, гидротехнических сооружений и дорожного хозяйства рассматриваются проблемы защищенности объектов транспорта, меры по устранению выявленных недостатков и выполнению плановых мероприятий.

В настоящее время в целях улучшения организации взаимодействия, повышения уровня координации органов федеральной службы безопасности, органов внутренних дел, федеральных органов государственной охраны, Минобороны, Минтранса, МЧС России по предупреждению и пресечению террористических акций с использованием транспортных средств, во исполнение решения ФАТК от 11 июня 2003 г. (Протокол № 11) разработан проект межведомственного приказа «Об организации взаимодействия по предупреждению и пресечению террористических акций с использованием автотранспортных средств».

Одной из проблем обеспечения безопасности на транспорте, требующей пристального внимания, является перевозка радиоактивных материалов. Для обеспечения

требуемого уровня безопасности таких перевозок необходимо разработать положение о взаимодействии заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и субъектов Федерации при осуществлении перевозок радиоактивных материалов на основе законодательства Российской Федерации в этой области. Также требуется разработать комплексную межотраслевую Программу по обеспечению соответствующих предприятий и организаций современными перевозочными средствами и транспортными упаковочными комплектами, по развитию нормативной правовой базы и технической документации, отвечающей правилам МАГАТЭ в области обеспечения безопасности при перевозке радиоактивных материалов, а также по созданию пунктов перегрузки и транзитного хранения радиоактивных материалов.

Для решения комплекса проблем по предупреждению и пресечению террористических акций на транспорте необходимы усилия не только правоохранительных органов. В значительной мере от того, насколько успешно будут решены вопросы взаимодействия и координации между правоохранительными органами и другими структурами, обеспечивающими безопасность на транспорте, зависит как быстро и эффективно будет предупреждена террористическая угроза.

Основными направлениями деятельности всех заинтересованных ведомств по противодействию терроризму на объектах транспорта являются:

защита работников и пассажиров транспорта;

предупреждение террористической деятельности на объектах транспорта и минимизация ее последствий;

выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности на транспорте.

В целях предупреждения террористических акций необходимо создать условия, исключающие возможность совершения преступлений террористического характера. С этой целью объективна необходимость в установлении лиц, склонных к террористическим акциям, и проведении с ними профилактической работы, наблюдении за действиями организаций экстремистского толка и принятии мер по недопущению перерастания экстремистских проявлений в действия террористического характера. Важным аспектом предупреждения является проведение активной пропаганды против использования терроризма в качестве средства решения различных проблем.

Основным аспектом предупреждения террористических акций является выявление лиц, вынашивающих террористические намерения, и проведение в их отношении постоянного сбора оперативно-розыскной информации. Принципиально важно в этих целях обеспечить тесное сотрудничество спецслужб и правоохранительных органов нашей страны и различных стран мира.

А.В. Бекещенко,
начальник отдела Департамента
по вопросам безопасности,
сотрудничества в сфере борьбы
с преступностью и терроризмом
Исполнительного комитета СНГ

О СИТУАЦИИ И СОВМЕСТНЫХ МЕРАХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ СОВРЕМЕННЫМ УГРОЗАМ НА ПРОСТРАНСТВЕ СНГ

Позвольте по поручению Председателя Исполнительного комитета – Исполнительного секретаря СНГ Ярова Юрия Федоровича передать слова приветствия и выразить искреннюю признательность за приглашение принять участие в столь представительном форуме и по весьма актуальной теме.

Для государств – участников Содружества Независимых Государств, осуществляющих структурные, политические и экономические реформы, проблема противодействия новым серьезным вызовам, которые угрожают основополагающим целям и принципам Устава ООН, стала весьма актуальной. В связи с этим в орбиту сотрудничества государств – участников СНГ включено как одно из важнейших направлений взаимодействие в области борьбы с международным терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, с нелегальной миграцией и торговлей людьми.

Международный терроризм проявил себя на территориях ряда стран – участниц Содружества. Это бандитские вылазки в Чечне, взрывы жилых домов в Москве и других городах России, террористические акции и подрывные действия против государств – участников СНГ в Центрально-Азиатском регионе и на Южном Кавказе.

Чечня, Афганистан фактически были полигонами международного терроризма. Здесь террористы испытывали вооружение, формы и методы борьбы с органами власти, схемы управления и финансирования, готовили будущие террористы из многих стран для совершения акций в любом регионе мира. Таким образом, в силу своего геополитического положения ряд стран – участниц Содружества оказались на переднем крае борьбы с международным терроризмом и другими угрозами их безопасности.

События во многих странах – участницах СНГ указывают на быстро развивающийся процесс транснационализации и глобализации мирового наркобизнеса. Организованные уголовные сообщества создали устойчивые наркомаршруты по масштабному транзиту наркотических средств в Европу из Азии. Все большая часть наркотиков сбывается в странах – участниках СНГ.

Главный источник наполнения наркорынка – контрабанда наркотиков, в первую очередь героина и опия из Афганистана.

По оценкам экспертов, антитеррористическая операция в Афганистане существенно не повлияла на наркоситуацию. В 2003 г. здесь был собран рекордный урожай опия-сырца.

К большому сожалению, правоохранительным органам удается задержать не более 15 – 20 процентов поступающих на территории стран – участниц СНГ наркотиков.

В силу сложившейся ситуации важно перекрыть каналы проникновения наркотиков через южные границы стран – участниц СНГ из Афганистана. Здесь нужна целевая помощь ООН и прежде всего стран Европы, куда ведут наркомаршруты из Азии.

В последние годы в странах – участницах Содружества Независимых Государств более отчетливо обозначилась еще одна угроза национальной безопасности – нелегальная миграция из различных регионов мира. В основном это страны Азиатско-Тихоокеанского региона, Ближнего и Среднего Востока, Африки. Кроме того, взаимные миграционные потоки имеют место и между государствами – участниками Содружества.

Численность незаконных мигрантов на территориях государств – участников СНГ, по различным оценкам, составляет от 3 до 10 млн. человек.

Наличие такого количества незаконных мигрантов и лиц с неопределенным правовым статусом на территориях большинства стран – участниц СНГ оказывает существенное влияние на формирование криминальной обстановки.

Безусловно, эффективность борьбы с этими и другими видами преступности зависит прежде всего от принимаемых мер в государствах. Но в борьбе с транснациональной преступностью, новыми угрозами безопасности важно развивать и поддерживать на должном уровне межгосударственное сотрудничество. Этот тезис был заложен еще в Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года, когда стороны признали, что к сфере их совместной деятельности относится борьба с организованной преступностью. Это принципиальное положение отражено и в Уставе Содружества.

Более чем одиннадцатилетний опыт развития СНГ показывает, что данная тема является одной из самых востребованных и приоритетных. Практически на каждой встрече глав государств и глав правительств рассматриваются вопросы борьбы с новыми угрозами и вызовами, а принимаемые договоры и межгосударственные программы в этой области подписываются, по существу, всеми государствами.

Необходимо отметить, что государства – участники Содружества осуществляют деятельность в этом направлении в тесном сотрудничестве со всеми заинтересованными государствами и международными организациями.

Столкнувшись с широкомасштабным наступлением международного терроризма и экстремизма, страны – участницы Содружества Независимых Государств осознают это зло как глобальную угрозу, которой невозможно эффективно противодействовать без объединения усилий мирового сообщества.

С учетом сложившихся обстоятельств в 1999 г. был подписан Договор о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом. Этот документ является правовой основой для осуществления взаимодействия компетентных органов стран – участниц Содружества в вопросах предупреждения, выявления, пресечения и расследования актов терроризма.

За это время принято три Программы государств – участников СНГ по борьбе с международным терроризмом, которые позволили скоординировать усилия стран – участниц Содружества, направленные на противодействие этому злу. Одновременно с этим государства – участники СНГ активизировали работу по присоединению к 12 международным договорам в сфере борьбы с международным терроризмом, заключенным в рамках ООН, и имплементации их положений в национальное законодательство.

С 1 декабря 2000 г. функционирует Антитеррористический центр государств – участников СНГ. На наиболее напряженном центрально-азиатском направлении развернуто его отделение в г. Бишкеке.

Антитеррористическим центром совместно с силовыми структурами государств – участников Содружества проведены командно-штабное учение «Юг-Антитеррор-2002» и совместное тактико-специальное учение «Азов-Антитеррор-2003».

Терроризм связан с организованной преступностью, в первую очередь имеющей транснациональный характер и действующей в сферах наркобизнеса, незаконной миграции, торговли людьми, незаконного оборота оружия.

В целях развития правовой базы взаимодействия главами государств – участников СНГ принята Концепция сотрудничества государств – участников Содружества в противодействии незаконному обороту наркотиков и подписано Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств.

В октябре 2002 г. президенты одиннадцати стран – участниц Содружества утвердили Программу государств – участников СНГ по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, в которой намечены мероприятия по развитию правовой базы взаимодействия и гармонизации положений национального законодательства в этой сфере, предусмотрено проведение совместных оперативно-профилактических мероприятий, намечены мероприятия по информационному, научному, материально-техническому и финансовому обеспечению совместных мер борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Реализация указанной Программы позволяет взаимодействовать странам – участницам Содружества на комплексной основе, что делает противодействие распространению наркотиков более эффективным.

Реализация указанных программ, а также Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2003 – 2004 гг. создает условия для комплексного сотрудничества государств – участников СНГ в практическом противодействии современным вызовам и угрозам безопасности государств – участников СНГ.

Продолжается развитие международно-правовой базы взаимодействия государств – участников СНГ в этой сфере. В 2003 г. подготовлены и согласованы проекты Соглашения о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с преступностью на транспорте и Соглашения о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с хищениями автотранспортных средств и обеспечении их возврата, проекты Решения Совета глав правительств и Решения Совета глав государств СНГ о создании в составе Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ структурного подразделения по координации борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров и региональной оперативной группы в Центрально-Азиатском регионе.

Завершена подготовка проекта Концепции сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции, осуществляется разработка проекта Концепции сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными проявлениями экстремизма.

В соответствии с названными программами проведены совместные целевые мероприятия и специальные операции по противодействию актам терроризма, незаконному обороту наркотиков и незаконной миграции; по пресечению контрабанды сырьевых ресурсов, культурных ценностей, незаконного оборота алкогольной продукции, по пресечению незаконного оборота оружия – «Арсенал»; по выявлению и пресечению международных бандитских группировок на транспорте – «Автомобиль», «Караван – Авто».

В ходе указанных мероприятий раскрыто более 70 тыс. преступлений, задержано почти 16 тыс. лиц, находившихся в розыске, пресечена деятельность 571 организованной преступной группы.

Предусмотренные к реализации мероприятия Межгосударственных программ в основном выполняются.

В государствах – участниках Содружества в 2003 г. по сравнению с 2002 г. сократилось на 2 % общее число тяжких и особо тяжких преступлений, в том числе умышленных убийств – на 3%, а также уменьшилось число преступлений, связанных с наркотиками, – на 4%.

Вместе с тем состояние преступности в государствах – участниках СНГ по ряду опасных криминальных проявлений сохраняет тенденцию к дальнейшему осложнению.

В 2003 г. в государствах – участниках СНГ общее числа зарегистрированных преступлений по сравнению с 2002 г. увеличилось в среднем на 10% и составило около 3,7 млн. Отмечается рост преступлений против собственности (на 22%), число грабежей и разбойных нападений (на 18%).

Преступность, складывающаяся в экономической сфере, в том числе во внешнеэкономической деятельности, приобретает все более организованный характер. Наращиваются связи и контакты с зарубежными криминальными структурами.

Увеличиваются масштабы распространения наркотиков, не сокращается незаконный оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств на территориях государств – участников СНГ.

Вызывает озабоченность проблема торговли людьми, прежде всего женщинами и детьми, вывозимыми за границу для принудительного труда и сексуальной эксплуатации.

Ряд мероприятий, предусмотренных программами, остаются невыполненными. Не внесены на рассмотрение высших органов СНГ проект Соглашения о сотрудничестве в сфере борьбы с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (Республика Узбекистан, Республика Казахстан, Российская Федерация) и проект Соглашения о сотрудничестве в борьбе с похищениями и торговлей людьми, органами и тканями человека для трансплантации (Республика Молдова).

С 1999 г. остается не согласованным проект Договора о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, с 2000 г. – проект Соглашения о защите участников уголовного процесса.

Сдерживающими факторами в развитии сотрудничества государств – участников СНГ в указанной сфере являются длительные сроки выполнения соответствующих внутригосударственных процедур и отсутствие действенных механизмов реализации принятых международных договоров.

В целом следует отметить, что реализация указанных программ свидетельствует о заинтересованности государств - участников СНГ в повышении эффективности совместного противодействия преступности, терроризму, незаконному обороту наркотиков и другим современным вызовам и угрозам безопасности.

Учитывая актуальность для государств – участников СНГ рассматриваемых проблем:

Исполнительный комитет СНГ совместно с Украиной 8 апреля 2004 г. в городе Киеве проводит третье совместное заседание Совета министров иностранных дел, Координационного совета генеральных прокуроров, Совета министров внутренних дел, Совета руководителей органов безопасности и спецслужб, Совета командующих Пограничными войсками, Координационного совета руководителей органов налоговых (финансовых) расследований, Совета руководителей таможенных служб государств – участников СНГ. На нем предполагается рассмотреть ход реализации указанных программ и вопросы дальнейшего развития сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии современным вызовам и угрозам.

В г. Киеве будет проведена Международная научно-практическая конференция по этим же проблемам.

Кроме того, готовятся к рассмотрению на очередном заседании Совета глав государств СНГ в сентябре 2004 года вопросы дальнейшего развития сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии угрозам безопасности.

Таким образом, в рамках Содружества Независимых Государств создана правовая база и принимаются достаточно эффективные практические совместные меры, направленные на противодействие современным вызовам и угрозам, прежде всего международному терроризму.

Полагаем, что накопленный опыт и принимаемые в рамках СНГ документы могут быть использованы для выработки соответствующих рекомендаций настоящей конференции.

А.П.Таранов,
начальник военно-юридического
факультета Военного университета МО РФ,
полковник

МЕСТО МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ

Складывающаяся напряженная обстановка в мире вызывает озабоченность руководства страны. Президент Российской Федерации отмечает, что терроризм – это дей-

ствительно явление мирового масштаба, которое угрожает миру и безопасности наших граждан.

В связи с этим адекватное реагирование на угрозы терроризма объективно становится приоритетной задачей не только специальных служб и правоохранительных органов, но и Вооруженных Сил.

Антитеррористическая деятельность в Вооруженных Силах Российской Федерации организована в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, Федерального закона *«О борьбе с терроризмом»*, международных договоров Российской Федерации, распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, приказов (директив) министра обороны Российской Федерации, начальника Генерального штаба ВС РФ, главнокомандующих видами ВС, командующих родами войск, войсками военных округов, флотами.

Данная правовая база в целом позволяет выполнять основные задачи Министерства обороны Российской Федерации в указанной области, такие как защита находящегося на оснащении Вооруженных Сил РФ оружия массового поражения, ракетного и стрелкового оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, военных объектов, а также участие в обеспечении безопасности национального морского судоходства, воздушного пространства Российской Федерации и проведении контртеррористических операций.

В целях повышения эффективности борьбы с терроризмом проводятся тренировки (проверки) дежурных подразделений с практической отработкой их действий в различной обстановке и комплексные тренировки сводных отрядов ликвидации последствий террористических актов. Планы действий по предотвращению террористических актов и ликвидации их последствий согласованы с местными органами исполнительной власти, МВД, ФСБ, МЧС России, с ними организована система связи, взаимодействия и постоянного обмена информацией.

Анализ участия воинских частей Вооруженных Сил РФ в проведении контртеррористических операций в составе ОГВ(с) в Северо-Кавказском регионе, показал, что именно благодаря участию Вооруженных Сил РФ, **удалось решить ряд принципиальных задач**, позволивших в значительной мере стабилизировать ситуацию в Чеченской Республике: основные бандформирования разгромлены, управление оставшимися бандгруппами дезорганизовано, все большее число боевиков начинают понимать бесперспективность продолжения сопротивления, сдаются. Идет процесс восстановления экономики и социальной сферы, сформированы местные органы власти, правоохранительная и судебная системы.

В горной части республики за Вооруженными Силами сохраняется задача совместно с пограничными войсками прикрывать государственную границу от прорыва готовящихся за рубежом небольших групп наемников для совершения диверсий.

Антитеррористическая деятельность Министерства обороны РФ организована в тесном взаимодействии с другими субъектами, непосредственно осуществляющими борьбу с терроризмом в пределах своей компетенции: Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Службой внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службой охраны Российской Федерации, пограничными войсками. При проведении совместных тренировок различных силовых структур РФ, по управлению силами и средствами, выделенными для предотвращения террористических актов и ликвидации их последствий, с привлечением органов МВД, ФСБ, МЧС России и местной администрации, осуществляется проверка всех средств связи, в том числе резервных, выделенных для управления силами и средствами, согласовываются (уточняются) сигналы управления и взаимодействия.

В ходе командно-штабных учений планируются и проводятся тактические, тактико-специальные учения по отработке совместных действий органов управления ВС РФ

с МВД, ФСБ, МЧС России по предотвращению террористических актов на важных военных и промышленных объектах и ликвидации их последствий.

В то же время необходимо более тесное взаимодействие не только с другими войсками, но и с иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления.

Взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, участвующими в борьбе с терроризмом, Министерство обороны РФ организует через:

Федеральную антитеррористическую комиссию, в состав которой входят представители всех субъектов, непосредственно принимающих участие в борьбе с терроризмом;

Межведомственный оперативный штаб, созданный в соответствии с постановлением Правительства РФ *«О мерах по противодействию терроризму»* от 15 сентября 1999 г.;

Региональные антитеррористические комиссии.

Проведенные проверки практического выполнения органами военного управления, соединениями и воинскими частями Вооруженных Сил Российской Федерации требований руководящих документов по организации противодействия терроризму на объектах Министерства обороны РФ свидетельствуют о значительной работе главнокомандующих, командующих, командиров и начальников всех степеней по совершенствованию готовности войск и сил к предотвращению террористических актов.

Важное направление в деле предупреждения терроризма – выявление каналов связи отечественных преступных группировок с международным терроризмом, каналов финансирования, поступления вооружения, подготовки кадров и их последующей переброски на территорию РФ.

Основными задачами, возложенными на Министерство обороны РФ, выступающее в ряде случаев основным субъектом противодействия терроризму, могут быть:

добывание и анализ поступающей информации о состоянии, динамике и тенденциях распространения терроризма (в том числе международного) на территории РФ, в государствах – участниках СНГ, а также за их пределами;

выработка предложений руководству страны о направлениях развития сотрудничества в данном направлении;

участие совместно с другими заинтересованными ведомствами в формировании и развитии эффективной системы выявления, предупреждения и пресечения террористических акций, которая соответствовала бы оперативной обстановке и тенденциям развития терроризма.

В настоящее время возникла насущная потребность в формировании антитеррористической системы ВС РФ. Структурно антитеррористическая система ВС РФ может включать органы управления, силы и средства для выполнения задач антитеррористической борьбы, для обеспечения и ликвидации последствий террористических акций.

В систему целесообразно объединить органы военного управления, соединения, части и подразделения, ориентированные (предназначенные) для предупреждения террористических актов и нанесения поражения террористическим силам в случае, если меры по их сдерживанию окажутся неэффективными, а также обеспечения ликвидации последствий терактов.

Антитеррористическая система в Вооруженных Силах может быть сформирована на базе существующей системы военного управления и всестороннего обеспечения ВС всех уровней с выделением (привлечением) необходимых сил и средств видов и родов ВС, Тыла ВС, войск, не входящих в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации.

Выделяемые для антитеррористической деятельности необходимые силы и средства должны обеспечивать выполнение всего комплекса возлагаемых на Вооруженные Силы Российской Федерации задач, при этом основной задачей целесообразно считать ведение антитеррористической деятельности как на стадии предупреждения террористических акций, так и в период проведения специальных мероприятий по их пресечению.

Основу сил и средств по борьбе с терроризмом могут составлять специально подготовленные соединения, части и подразделения постоянной готовности.

В борьбе с терроризмом Министерство обороны РФ руководствуется основными нормативными правовыми документами по антитеррористической деятельности международного уровня:

Европейской конвенцией о борьбе с терроризмом (1997 г.);

Международной конвенцией о борьбе с бомбовым терроризмом (1997 г.);

Международной конвенцией о борьбе с финансированием терроризма (1999 г.).

По отдельным аспектам антитеррористической деятельности необходимо руководствоваться:

Конвенцией о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (1970 г.);

Конвенцией о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (1971 г.);

Конвенцией о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (1973 г.);

Международной конвенцией о борьбе с захватом заложников (1979 г.) и др.

Представляется также целесообразным в процессе совершенствования и развития документов нормативной правовой базы антитеррористической деятельности в РФ учесть оправдавший себя опыт борьбы с терроризмом, накопленный в США, Великобритании, Германии, Франции, Испании, Израиле, прежде всего по формированию правовых основ применения вооруженных сил, формам и способам их действий.

По нашему мнению, совместная работа военных ведомств стран мирового сообщества по противодействию международному терроризму стала реальностью настоящего времени. Практика последних лет особенно ярко показала, что только объединенные усилия дадут реальные плоды, которые воплотятся в создании эффективной системы военной безопасности каждого государства и мирового сообщества в целом.

С.И. Леншин,
начальник кафедры конституционного
(государственного) и международного
права Военного университета МО РФ,
кандидат юридических наук,
доцент, полковник юстиции

УЧАСТИЕ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Вооруженные Силы Российской Федерации, участвуя в контртеррористической деятельности, должны осуществлять комплекс организационных и практических мероприятий органов военного управления, войск (сил) и организаций Вооруженных Сил по предупреждению, выявлению, пресечению и минимизации последствий террористической деятельности, проводимых во взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления, другими войсками, воинскими формированиями и органами, политическими, общественными и религиозными организациями.

Контртеррористическая деятельность Вооруженных Сил должна обеспечить:

а) своевременное усиление охраны и обороны военных объектов, вооружения, военной техники и материальных средств;

б) выявление подготовки террористических актов;

в) подготовку войск, сил и средств к нанесению превентивных ударов по террористическим организациям, базам и лагерям подготовки боевиков;

г) формирование среди военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных Сил отрицательного отношения к терроризму.

В связи с этим, на первое место выступают вопросы определения целей контртеррористической деятельности Вооруженных Сил России, а именно:

а) выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности против Вооруженных Сил РФ;

б) предупреждение, выявление и пресечение террористической деятельности против Вооруженных Сил РФ и минимизация ее последствий;

в) защита военнослужащих, гражданского персонала, военных объектов, вооружения, военной техники и материальных средств от терроризма;

г) обеспечение защиты мест проживания семей военнослужащих.

В ходе выполнения контртеррористической деятельности перед Вооруженными Силами РФ Президентом Российской Федерации – Верховным Главнокомандующим ставятся задачи, включающие:

участие в сборе и анализе информации о состоянии и тенденциях распространения терроризма на территории Российской Федерации, в государствах – участниках СНГ;

участие совместно с другими заинтересованными ведомствами в формировании и развитии эффективной системы выявления, предупреждения и пресечения террористических актов;

выработку предложений руководству страны о направлениях развития сотрудничества с вооруженными силами иностранных государств по противодействию терроризму;

обеспечение сохранности находящихся на вооружении оружия массового поражения, ракетного и стрелкового оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, военных и стратегических объектов;

координацию совместной деятельности с другими ведомствами по недопущению совершения террористических актов на ядерных объектах, других важных объектах, а также предотвращению террористических актов с использованием средств массового уничтожения;

участие в обеспечении безопасности национального морского судоходства и воздушного пространства Российской Федерации;

участие в организации и проведении мероприятий по ликвидации террористических организаций и незаконных вооруженных формирований;

участие в перехвате и ликвидации каналов незаконного оборота оружия, боеприпасов, расщепляющихся и высокотоксичных материалов, наркотиков;

участие в установлении конституционного порядка в стране в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации в контртеррористических операциях против бандитских вооруженных формирований совместно с другими силовыми структурами РФ;

участие в формировании у граждан России отрицательного отношения к проведению террористических актов на информационном уровне с использованием СМИ, встреч с населением, руководством власти, духовенством.

В соответствии с законодательством Российской Федерации участие Вооруженных Сил РФ в контртеррористических операциях состоит из нескольких составляющих элементов: подготовки; планирования; координации; ведения; контроля; управления.

Подготовка антитеррористической деятельности в Вооруженных Силах заключается в проведении целенаправленного комплекса мероприятий по организации и практическому созданию в Вооруженных Силах системы противодействия терроризму, подготовке войск и сил флота к выполнению поставленных задач по пресечению террористической деятельности. Она включает: а) сбор информации в установленном законодательством порядке, анализ и оценку данных о составе, состоянии и положении террористических организаций, намерениях и планах их лидеров; б) принятие решения; в) постановку задач; г) планирование антитеррористической деятельности; д) организацию взаимодействия, всестороннего обеспечения и управления; е) подготовку войск, сил и средств; ж) контроль выполнения мероприятий антитеррористической деятельности.

Планирование контртеррористической деятельности осуществляется Генеральным штабом ВС РФ, который, в соответствии с законодательством РФ, определяет основные цели антитеррористической деятельности и ставит задачи видам Вооруженных Сил, военным округам, флотам (флотилии), родам войск Вооруженных Сил.

В органах военного управления, объединениях, соединениях, воинских частях издаются приказы командующих, командиров (начальников) об организации антитеррористической деятельности.

В соответствии с возложенной на них законами России, нормативными правовыми актами компетенцией, правоприменители определяют какие должностные лица будут ответственными за организацию контртеррористической деятельности в данном регионе; силы и средства для предотвращения и пресечения террористических актов и ликвидации их последствий в подчиненных войсках (силах); решают вопросы организации взаимодействия по предотвращению террористических актов на объектах Вооруженных Сил, в том числе с силами и средствами федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации (их структурными подразделениями), участвующими в борьбе с терроризмом.

В нормативных актах командиров воинских частей, участвующих в контртеррористической деятельности, отражаются вопросы: обеспечения безопасности функционирования объектов и совершенствования систем их охраны; организационного обеспечения антитеррористической деятельности; информационного обеспечения антитеррористической деятельности; взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации (их структурными подразделениями) в области борьбы с терроризмом.

Контроль за выполнением мероприятий планов антитеррористической деятельности осуществляется Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации.

В ходе повседневной деятельности командиры (начальники) воинских частей Вооруженных Сил РФ уточняют перечень объектов, на которых наиболее вероятно проведение террористических актов. Особое внимание обращается на организацию охраны и обороны объектов особой важности, аэродромов, мест хранения боеприпасов, вооруже-

ния, военной техники, штабов военных городков, разрушение которых может привести к техногенным катастрофам и массовой гибели людей.

Уточняются планы действий гарнизонного наряда в различной обстановке (при угрозе совершения террористических актов, выявлении их подготовки, пресечении, ликвидации последствий). Проводится прогнозирование последствий разрушения объектов (зон затопления, заражения химическими веществами, районов пожаров).

На основании проведенных расчетов уточняются:

боевые расчеты;

состав гарнизонного наряда и расписание караулов;

составы групп управления, дежурных сил и средств, отрядов ликвидации последствий террористических актов;

маршруты выхода и районы сбора дежурных подразделений, отрядов ликвидации последствий террористических актов, пожарных команд (при необходимости маршруты и районы рекогносцируются).

В гарнизоне, воинской части (организации Вооруженных Сил) назначаются дежурные подразделения для нейтрализации попыток проникновения на их территорию посторонних лиц, предотвращения вооруженных нападений на военные объекты, военнослужащих и членов их семей, захвата заложников.

Силами воинских частей Вооруженных Сил РФ осуществляется круглосуточное патрулирование внутри военных городков и по их периметру, в районах компактного проживания семей военнослужащих, в местах массового скопления людей (вокзалы, аэропорты, станции метро, места массового отдыха и проведения массовых мероприятий), дежурство в подъездах жилых домов. Патрульная служба осуществляется в тесном взаимодействии с органами ФСБ, МВД России и органами местного самоуправления.

Организовываются совместные с ГИБДД посты ВАИ на въездах в пункты дислокации воинских частей (организаций Вооруженных Сил) с задачей досмотра воинского автотранспорта. ГИБДД производит досмотр гражданского автотранспорта.

Устанавливается усиленный пропускной режим на территорию воинских частей. Производится тщательный осмотр служебного автотранспорта, возвращающегося из рейсов, особое внимание обращается на предметы и имущество, перемещаемые на территорию воинской части.

Запрещается парковка личного автотранспорта военнослужащих и гражданского персонала на территории воинских частей и по их периметру. Въезд на территорию воинской части личного автотранспорта разрешается в исключительных случаях и только по специальным пропускам.

В районах со сложной политической и общественной обстановкой запрещается одиночное перемещение личного состава, все перемещения осуществляются в составе подразделений. Строго ограничивается одиночное перемещение офицеров и прапорщиков.

Начальниками квартирно-эксплуатационных органов гарнизонов, воинских частей, командирами подразделений периодически производится проверка жилых и нежилых помещений, подвалов, чердаков. Организуется постоянный контроль за газоснабжением, качеством питьевой воды.

Запрещается сдача в аренду коммерческим организациям жилых и нежилых помещений, принадлежащих воинским частям, под офисы и склады.

Совместно с органами внутренних дел МВД России командование воинских частей осуществляет регулярную проверку паспортного режима в местах компактного проживания семей военнослужащих в целях недопущения проживания в домах офицерского состава посторонних лиц.

Совместно с органами контрразведки ФСБ России и органами внутренних дел МВД России постоянно ведется работа по выявлению среди личного состава и гражданского персонала воинских частей лиц, которые могут иметь связи с членами экстремистских организаций, различных религиозных течений, организуется постоянный контроль за их деятельностью. С молодым пополнением проводится работа по выявлению «группы риска», их возможной причастности к молодежным, религиозным экстремистским группировкам.

Осуществляется профилактическая работа среди военнослужащих, членов их семей и гражданского персонала в целях поддержания высокой бдительности и постоянной готовности к действиям по предотвращению террористических актов.

В Вооруженных Силах Российской Федерации при реальной угрозе совершения террористических актов проводятся следующие основные мероприятия:

а) уточняются планы предотвращения террористических актов и ликвидации их последствий;

б) уточняются элементы взаимодействия с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления, ФСБ, МВД, МЧС России;

в) осуществляется усиление охраны и обороны важных военных объектов;

г) усиливается охрана военных городков, мест компактного проживания семей военнослужащих;

д) выставляются дополнительные посты ВАИ (блокпосты);

е) оперативно собирается и передается информация о членах террористических групп органам ФСБ, МВД России.

В зоне проведения контртеррористической операции военнослужащие, проводящие указанную операцию, имеют право:

принимать меры по ограничению или запрещению движения транспортных средств и пешеходов;

проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность, а в случае отсутствия таких документов задерживать;

задерживать и доставлять в органы внутренних дел лиц, совершающих (совершивших) правонарушение либо иные действия, направленные на воспрепятствование законных требований лиц, проводящих контртеррористическую операцию;

беспрепятственно входить в жилые и иные помещения, независимо от форм собственности, производить личный досмотр граждан, транспортных средств;

использовать специальные средства связи, в том числе принадлежащие гражданам и организациям, транспортные средства граждан и организаций, независимо от форм собственности.

В Российской Федерации существует ряд законодательных актов, направленных на борьбу с терроризмом: федеральные законы « О борьбе с терроризмом», «О безопасности», «Об обороне», «О государственной границе», «О чрезвычайном положении». Так, в соответствии с п. 3 ст. 10 Закона «Об обороне» Вооруженные Силы Российской Федерации могут привлекаться к выполнению задач с использованием вооружения не по предназначению и для содействия другим войскам и органам в борьбе с терроризмом, иными противоправными действиями.

Такого рода задачи выполняются Вооруженными Силами в тесном взаимодействии с другими войсками и органами правопорядка Российской Федерации, не нарушая прерогатив, ограниченных законами, указами и другими правовыми актами.

М.Г. Мелихов,
советник Секретариата Организации
договора о коллективной безопасности,
кандидат юридических наук

МЕЖДУНАРОДНАЯ АНТИНАРКОТИЧЕСКАЯ ОПЕРАЦИЯ – КАК АДЕКВАТНАЯ ФОРМА КОЛЛЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КОМПЕТЕНТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ОДКБ

Наркомания и незаконный оборот наркотиков не имеют границ. Оказывая все более разрушительное воздействие на развитие мирового сообщества, стимулируя рост преступности, насилия и коррупции, они поражают людей независимо от социального положения, пола, возраста, религии и расы.

Сознавая возрастающую масштабность и опасность распространения наркотиков в мире, государства-члены ОДКБ последовательно принимают меры по совершенствованию механизмов противодействия этому злу.

Активную позицию в данном вопросе занимают президенты наших стран. С их одобрения на заседании Совета коллективной безопасности, состоявшемся 29 июля 2003 года в г. Душанбе, Секретарями советов безопасности было принято решение о подготовке и проведении оперативно-профилактической операции под условным наименованием «Канал-2003», направленной на перекрытие наркотрафика на территории государств-членов ОДКБ.

На первый взгляд, особой новизны здесь нет. Справедливо отметить, что определенные наработки в области проведения трансграничных оперативно-профилактических мероприятий имеются в органах внутренних дел стран СНГ, и мы использовали этот опыт.

Однако в подобном масштабе операция задумывалась, разрабатывалась и осуществлялась впервые. В этом плане она уникальна. Аналогов на территории пространства СНГ нет.

В этих условиях ключевая роль принадлежала Государственному комитету Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и аналогичным структурам в государствах-участниках.

Руководство операцией осуществляли Генеральный секретарь ОДКБ Н.Н. Бордюжа и председатель Госнаркоконтроля России В.В. Черкесов.

На первоначальном этапе был разработан детальный календарный план подготовки операции. Созданы межгосударственный координационный штаб, национальные и региональные органы управления во всех странах-участницах операции. Осуществлено комплексное планирование мероприятий, в частности слаженных локальных действий на приграничных территориях государств-участников. Тщательно анализировалась наркоситуация, осуществлялись рабочие встречи специалистов.

Координационный штаб операции был размещен при Оперативном штабе ОДКБ. В ходе операции задействовались каналы связи этого органа, которые обеспечили обмен информацией между участниками мероприятий в режиме реального времени. Активно действовали Узлы связи Министерств обороны стран-участников операции, что обеспечило работу как в открытом, так и закрытом режимах. Использовалась ведомственная связь. Хотя, надо признать, не обошлось без некоторых шероховатостей.

С целью проверки системы управления и связи нами были организованы и проведены командно-штабные учения, позволившие своевременно выявить и устранить возникшие на подготовительном этапе проблемы.

Для внесения ясности в вопросы готовности национальных межведомственных штабов к проведению операции представители Координационного штаба посетили Таджикистан, Киргизию и Казахстан, где в непосредственном общении с руководителями штабов отшлифовали механизмы взаимодействия, управления и связи на период проведения операции.

Проведена и другая полезная работа, которая легла в основу операции:

обеспечен поиск новых маршрутов трафика;

совершенствовалось взаимодействие министерств и ведомств;

добывалась, проверялась и реализовывалась оперативная информация;

создавались максимально неблагоприятные условия для активности наркодельцов.

Намеченный комплекс мер был осуществлен в период с 4 по 10 ноября 2003 года.

Общая численность привлеченных сил правопорядка и спецслужб составила свыше 43 тысяч человек.

Организовано 5 тыс. совместных оперативных групп в приграничных районах, а также на различных объектах транспортных инфраструктур государств.

Создано 1 638 стационарных постов на отрабатываемых направлениях. Перекрыто 899 железнодорожных узлов и станций, 92 аэропорта, более 2 тыс. автодорог.

В ходе операции совместными усилиями компетентных органов получены ощутимые результаты в борьбе с наркобизнесом и профилактике незаконного оборота наркотиков. Принятыми мерами вскрыты и пресечены устойчивые каналы перемещения наркотиков и их прекурсоров.

В результате реализации запланированных мероприятий выявлено 1 403 преступления, связанных с наркотиками, в том числе задокументирована противоправная деятельность 98 наркогруппировок, зафиксировано 435 фактов наркоторговли и 179 незаконной перевозки подконтрольных веществ.

Из незаконного оборота изъято почти 2 т наркотических средств, в том числе наиболее опасных – 173 кг опия, 114 кг маковой соломы, свыше 116 кг героина. Изобличены дельцы международной организованной группы, организовавшие перевозку, с целью последующего сбыта более 1500 кг марихуаны. Перехвачена поставка 2 т прекурсоров, применяемых при производстве опиатов.

Помимо этого, консолидация усилий органов правопорядка и спецслужб позволила в дни операции раскрыть 2 407 общеуголовных преступлений, изъять 238 стволов огнестрельного оружия, свыше 10 тыс. единиц боеприпасов, выявить и обеспечить наложение ареста на материальные ценности, принадлежащие наркотроговцам, и предметы, запрещенные к перемещению через границу, на сумму 166 тыс. 626 долларов США.

Эти цифры наглядно демонстрируют эффективность операции. Трудно принизить и ее профилактическое значение.

Кроме того, силовым блоком приобретен ценнейший опыт организации и проведения таких масштабных действий, апробированы новые тактические приемы противодействия наркоугрозе, исходящей извне.

О результатах совместной работы проинформированы Главы государств-членов ОДКБ. Итоги операции обсуждены на рабочей встрече руководителей компетентных органов наших стран, состоявшейся 25 декабря 2003 года.

В настоящее время Секретариатом Организации Договора о коллективной безопасности совместно с субъектами антинаркотической деятельности разрабатываются дополнительные меры борьбы с незаконным оборотом наркотиков как одним из обильных источников финансирования международного терроризма.

Мы и в дальнейшем будем последовательно наращивать усилия на этом направлении.

И.И. Артамонов,
профессор кафедры криминалистики
Академии ФСБ России,
кандидат юридических наук

КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ И СРЕДСТВА ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ПОСЯГАТЕЛЬСТВ НА ОБЪЕКТАХ И СРЕДСТВАХ ТРАНСПОРТА

Террористические акции на объектах и средствах транспорта составляют значительную часть всех совершаемых преступлений террористического характера. Они со-

здают непосредственную угрозу не только национальной безопасности Российской Федерации (влекут за собой человеческие жертвы, крупный материальный и политический ущерб), но и безопасности мирового сообщества в целом. Эти преступления носят международный характер.

С криминалистической точки зрения, основным содержанием системы по предотвращению и пресечению террористических акций является обнаружение, обследование и осмотр взрывоопасных изделий в различных местах: среди материальных предметов – в помещениях, вокзалах, аэропортах, метрополитене, троллейбусах; на теле и одежде человека; внутри разного рода бытовых предметов – сумок, пакетов, портфелей и т.д.

Различают два вида специального криминалистического осмотра взрывоопасных объектов в порядке проверки сигналов об их обнаружении.

Первый – это *первичный осмотр объектов*, подозрительных на наличие взрывоопасных вложений, выявленных среди предметов материальной среды и в ходе различного рода профилактических мероприятий (при патрулировании, охране, досмотре транспортных средств и т.д.).

Второй – это *специальный взрывотехнический осмотр* и обследование подозрительных предметов с целью распознавания взрывотехнических изделий, определения их состояния, степени подготовленности к взрыву и принятия соответствующих мер предосторожности вплоть до их обезвреживания и уничтожения.

На практике оба вида осмотра выполняются разными субъектами в различных формах, имеют различное технико-криминалистическое обеспечение, методику и приемы проведения.

1. Выявление и первичный осмотр объектов, подозрительных на наличие взрывоопасных вложений.

Субъектами в данном случае являются: прошедшие специальную подготовку работники милиции, таможенный персонал, пограничники, сотрудники служб безопасности и частных охранных структур, работники почтово-багажных служб, инспектор-кинолог со служебно-розыскной собакой. Это означает, что все работы по выявлению и первичному осмотру взрывоопасных предметов осуществляются группами работников, прошедших специальную подготовку.

Основываясь на анализе применяемых методов и средств борьбы с терроризмом, в первую очередь следует выделить *организационную систему антитеррористической защиты самих объектов* (предприятий, учреждений, объектов транспорта, связи, общественного пользования, инфраструктуры и т.д.).

Такая система представляет собой комплекс антитеррористических профилактических мероприятий в виде инструкций, комплекта памяток (составляемых с участием специалистов-криминалистов и взрывотехников) руководству и персоналу объекта, функционально обеспечивающего охрану. Они регламентируют действия в типичных ситуациях, связанных с террористическим нападением.

Кроме должностных инструкций на объектах необходимо иметь *методические и справочные материалы*, в которых следует указывать:

- внешние отличительные признаки изделий разного рода (ВВ, средств инициирования, штатных боеприпасов, пиротехнических изделий, учебно-имитационных средств);
- возможные места закладки и детализирующие признаки ВВ и ВУ в предметах обстановки, в зданиях и сооружениях, самолетах, поездах, автомобилях и других транспортных средствах, в багаже и ручной клади, носильных вещах.

Без знания этого круга вопросов невозможно квалифицированно и без риска решать поставленные задачи поиска и первичного осмотра взрывоопасных предметов.

Конкретные методические рекомендации по поиску и первичному осмотру взрывоопасных предметов готовятся с помощью специалистов-криминалистов и взрывотехников.

В эту систему входит также создание в рамках обеспечивающего охранные функции подразделения специальной *группы быстрого реагирования* (название условное), способной собственными силами выполнить предварительную проверку сигнала о террористическом нападении или угрозе его совершения, вызвать при необходимости представителей правоохранительных органов, выполнить профилактические осмотры и т.п. Для этого разрабатываются комплекты инструкций руководителям функциональных подразделений, службе безопасности (охраны) и группе быстрого реагирования. Члены этой группы и другие сотрудники, выполняющие охранные функции, могут быть оснащены простейшими криминалистическими средствами (например, досмотровым взрывотехническим оборудованием для осмотра помещений и предметов, подозрительных на наличие взрывных устройств и иных взрывоопасных вложений).

На особо важных объектах государственной охраны (метрополитен, аэропорты) такие системы создаются на постоянной основе. Они обеспечивают полную автономию объекта в решении вопросов безопасности при террористических угрозах и совершении актов терроризма.

Члены постоянно действующих антикризисных групп быстрого реагирования разрабатывают маршруты движения с подозрительными предметами, порядок эвакуации людей из рабочих зон; в период подготовки предприятием важных мероприятий выполняют «зачистку» объекта. При непосредственном обнаружении предмета, подозрительного на ВУ, они осуществляют с использованием имеющихся технических средств внешний осмотр предмета, принимают неотложные меры безопасности (по изоляции предмета[1] или его выносу из замкнутого пространства, эвакуации людей, остановке производственного процесса, отмене авиарейсов и др.), при необходимости вызывают специалистов правоохранительных органов.

Существенна роль системы антитеррористической защиты – антибомбинг (комплекс профилактических мер предупреждения преступных проявлений террористического характера).

В этом плане на предупреждение актов терроризма направлены:

- проверки силами работников МВД России и ФСБ России с привлечением соответствующих специалистов-криминалистов анонимных сигналов (писем, телефонных звонков) о минировании и возможном взрыве объектов транспорта (вокзалы, аэропорты, поезда, метрополитен, самолеты, трамваи, автобусы), жилых и административных зданий, промышленных объектов;
- досмотр ручной клади, багажа и носильных вещей, а также спецконтроль пассажиров в аэропортах работниками охранных структур авиакомпаний. Сегодня должен быть создан в аэропортах соответствующий контроль авиапассажиров, ручной клади и грузов для выявления радиоактивных материалов;
- специальный контроль почтовой корреспонденции, посылок и бандеролей работниками почтово-багажных служб.

При первичном осмотре взрывоопасные объекты диагностируются по комплексу внешних отличительных признаков и результатов применения служебно-розыскной собаки, натренированной на обнаружение взрывчатых веществ. Каких-либо специальных исследований обнаруженных взрывотехнических изделий не производится. Однако на данном этапе членам групп немедленного реагирования и другим субъектам, осуще-

---

[1] В этих целях могут использоваться специальные взрывозащитные контейнеры (ВЗК) для взрывоопасных предметов, обеспечивающие локализацию поражающих факторов взрыва (например, по типу ВЗК, установленных на станциях метрополитена).

ствляющим охранные функции, очень важно знать признаки, свидетельствующие о наличии в данном предмете взрывного устройства, это:

а) подозрительные обстоятельства появления предмета в этом месте и в данное время;

б) необычный вид предмета;

в) следы на нем каких-либо переделок;

г) наличие видимых деталей, приводящих устройство в действие (элементы питания, тумблер, провод и т.п.);

д) наличие штатного боеприпаса в СВУ;

е) прослушивание работы часового механизма, если часы внутри изделия;

ж) наличие электропроводов (антенна), мигающего или непрерывно горящего светодиода;

з) наличие взрывчатого вещества (определяется газоанализаторами или путем применения служебной собаки, специально натренированной на поиск ВВ);

и) наличие металлических деталей в предметах, где их, по логике вещей, не должно быть;

к) несоответствие веса в стандартных емкостях с жидкостями (вес металлических деталей, электробатарей тяжелее жидкости) или несоответствие центра тяжести бутылок в горизонтальном положении и отсутствие переливания («бульканья») жидкости от горлышка бутылки (пакета, флакона) ко дну и наоборот;

л) дополнительные гайки, болты, гвозди, что несвойственно данному предмету по его назначению, и т.п.

При внешнем осмотре писем и бандеролей на возможное наличие внутри отправления взрывного устройства или иного взрывоопасного объекта могут указывать:

1) кустарный (самодельный) способ изготовления упаковки почтового отправления (нестандартная коробка, пакет или конверт; непрофессиональный способ заклейки; использование бытовых липких или электроизоляционных лент, дополнительного клея);

2) необычайно тяжелый вес и неравномерное заполнение внутренней полости почтового отправления;

3) наличие большого количества почтовых марок, необычные надписи типа: «лично», «вскрывать здесь» и пр.; исполнение надписей адреса отправителя и получателя печатными буквами или путем наклейки букв, вырезанных из газетного текста;

4) отсутствие обратного адреса отправителя или несовпадение с фактическим местом отправки по штемпелю почтового предприятия;

5) наличие внутри почтового отправления металлических предметов, источников тока, которые могут оказаться элементами конструкции взрывного устройства;

6) наличие внутри почтового отправления сыпучих веществ, что обнаруживается при просвечивании объекта;

7) масляные и иные пятна на поверхности, указывающие на нахождение внутри веществ с соответствующими свойствами; необычный запах, исходящий от почтового отправления;

8) разрывы упаковки и странные по своему назначению предметы (фольга, электрические коммутационные изделия и т.п.), выступающие из мест разрыва; а также наличие в разрывах частиц, напоминающих порох или иное взрывчатое вещество.

Заподозрив наличие взрывоопасной закладки[1] в почтовом отправлении, необходимо:

- осторожно вынести предмет из помещения на открытое пространство;
- аккуратно, без толчков положить предмет на землю вдали от зданий, сооружений и коммуникаций;
- сообщить о случившемся в службу безопасности (службу охраны) предприятия или в правоохранительные органы;
- до прибытия компетентных органов осуществлять охрану подозрительного предмета, находясь от него на удалении не менее 50 м и вне зоны прямой видимости;
- по прибытии компетентных органов сообщить все необходимые сведение об обстоятельствах происшествия.

Если обнаружен предмет с признаками ВУ и с ним совершали какие-либо действия до прибытия правоохранительных органов, необходимо дождаться прибытия специалистов-взрывотехников и сообщить им о совершенных манипуляциях с подозрительным предметом.

2. Оперативно-следственная группа ФСБ России (ОСГ) выезжает на место обнаружения таких предметов на объектах и средствах транспорта после того, как ***сотрудниками милиции подтверждены признаки, свидетельствующие о наличии взрывного устройства в данном предмете*** (сумке, кейсе почтовой посылке, бандероли и т.д.).

По прибытию к месту происшествия члены ОСГ и приданные ей транспортные средства располагаются вне пределов взрывоопасной зоны, не ближе 60 – 100 м от места нахождения ВУ или предмета, подозрительного на ВУ, или в укрытии.

Устанавливаются и опрашиваются очевидцы, обнаружившие данный предмет. При опросе выясняется: кем и когда обнаружено взрывное устройство; какие действия с ним производились (перемещение, вскрытие и т.п.); на основании каких признаков они пришли к выводу, что предмет представляет собой взрывное устройство; какие изменения были внесены в обстановку на месте происшествия и в само ВУ при обследовании и обезвреживании его.

Если обнаружен штатный боеприпас (мина, граната, снаряд), то на место происшествия вызываются саперы воинских частей, которые будут осуществлять дальнейшие действия по его обезвреживанию.

Если же обнаружено СВУ или штатный боеприпас с самодельной доработкой, все действия по его обезвреживанию выполняют только специалисты-взрывотехники.

С помощью мобильного робототехнического комплекса МРК-26, «Хобо» и их мониторов или лично специалист производит внешний осмотр предмета и, исходя из возможного наличия определенной массы ВВ, определяет безопасные расстояния, на которых должны находиться все лица, непосредственно не связанные с обследованием предмета.

При осмотре он обращает особое внимание на возможно исходящие от предмета звуки, наличие доработок, если предмет промышленного производства, а также устанавливает: не прикреплен ли предмет к объектам окружающей обстановки какими-либо тросиками, цепочками, магнитами и т.п.; не наблюдаются ли свободно висящие провода, антенные устройства, светодиоды и т.п.

---

[1] Следует иметь в виду, что первичные визуальные и одорологические исследования не всегда достоверны. В число объектов, диагностированных как взрывоопасные, могут попадать предметы, не содержащие ВВ и не представляющие реальной опасности. Поэтому всегда результатом первичного осмотра является отнесение предмета к числу «подозрительных», и вызов специалистов-взрывотехников для специального обследования предмета и принятия мер безопасности.

На основании результатов внешнего осмотра специалист предлагает руководителю ОСГ один из следующих вариантов для принятия решения:

1) обезвредить подозрительный на ВУ предмет[1];

2) эвакуировать его;

3) уничтожить на месте.

Обезвреживание может осуществляться расснаряжением ВУ без повреждения конструкции или частичным его разрушением.

Расснаряжение проводится при соблюдении одного из следующих условий или их совокупности:

а) предмет уже перемещался;

б) известна его конструкция, и он не содержит элементов неизвлеаемости («ловушки»);

в) нет возможности применить робототехнику.

В этом варианте специалист-взрывотехник, облаченный во взрывозащитный костюм и специальный шлем, с необходимыми техническими средствами (металлоискатель, фонедоскоп, детектор «взрывозащитная удочка», портативный рентгеновский аппарат) вручную производит обезвреживание ВУ: разъединяет электропровода, извлекает детонатор, оставляет ход часового механизма и т.п.[2]

В современных условиях чаще всего применяется способ частичного разрушения взрывоопасного предмета с помощью робототехники и гидроразрушителя (водяной пушки).

После обезвреживания ВУ специалист докладывает об этом руководителю ОСГ и сообщает, что предмет не представляет больше опасности и можно производить следственный осмотр.

В особо напряженной оперативной обстановке допускается применение этих средств непосредственно при производстве внешнего осмотра сразу по прибытии группы для проверки соответствующего сигнала. Это связано с необходимостью обеспечения надежной безопасности самих специалистов, а также членов ОСГ и гражданских лиц и с необходимостью сохранения материальных ценностей на месте происшествия.

Эвакуация взрывоопасного предмета проводится в специальных контейнерах и в сопровождении ГИБДД.

Полное *уничтожение* устройства на месте происшествия осуществляется как исключительная мера, когда его нельзя обезвредить и нет возможности для эвакуации. Частично разрушается взрывное устройство с помощью гидроразрушителя, а уничтожается целиком путем сжигания либо дистанционным взрыванием другого взрывного устройства (накладным зарядом) или с помощью робототехнического комплекса.

Решение о разрушении ВУ на месте происшествия должно приниматься с учетом окружающей обстановки. Например, если поблизости находится пожароопасный или взрывоопасный объект (газопровод, трансформаторная подстанция, бензохранилище и пр.), либо это многолюдное место (здание вокзала, платформа и т.п.), то сначала необходимо отключить подачу на объект горючих материалов и удалить людей на безопасное расстояние, а местонахождение ВУ оградить. Все виды уничтожения взрывчатых материалов обязательно должны сопровождаться предупредительной сигнализацией (звуковой или световой в темное время суток).

---

[1] Обезвреживание ВУ – процесс удаления из ВУ, блокирования или перевод в безопасное положение средства инициирования заряда ВВ, приведение в негодное состояние взрывного механизма.

[2] Так было, например, при обнаружении СВУ в камере хранения вокзала ст. Прохладной. Специалист-взрывотехник перекусил два провода в электрической цепи и тем самым обезвредил ВУ, после чего можно было производить его осмотр на месте обнаружения.

В этом варианте осматривают обстановку места происшествия и сохранившиеся остатки и детали ВУ.

Работа специалистов-взрывотехников с подозрительным предметом подлежит обязательному документированию.

Анализ практики показывает, что нередко удается обнаружить взрывные устройства, не взорвавшиеся по причинам, не зависящим от воли террористов.

Так, в зале ожидания вокзала железнодорожной станции Воронеж-1 сработало самодельное взрывное устройство, но основной заряд взрывчатого вещества не сдетонировал, а при осмотре места происшествия обнаружено еще одно СВУ аналогичной конструкции. Оба устройства представляли собой самодельные осколочно-фугасные боеприпасы огневого типа с временным замедлением срабатывания. В конструкцию данных СВУ входили: металлический корпус; заряд взрывчатого вещества – 1,5 кг тротила; готовые поражающие элементы в виде стальных шариков диаметром 8 и 12 мм.

В последние годы в больших городах и крупных промышленных центрах наблюдается увеличение анонимных телефонных звонков с угрозами совершения террористических и иных экстремистских акций.

Во многих случаях телефонные угрозы сопряжены с реальными действиями террористов по минированию объектов и средств транспорта, поэтому меры по противодействию телефонным террористам являются обязательной составляющей общей системы мер борьбы с бомбовым терроризмом.

Как правило, в системе общих мер по борьбе с телефонным терроризмом предусматривают:

- конкретные действия по своевременному обнаружению и обезвреживанию взрывных устройств, о которых сообщают анонимы;
- профилактическо-разъяснительные мероприятия среди руководителей предприятий и служащих об их действиях в случаях получения анонимного сообщения с угрозой террористического характера, а также местные инструкции по ведению переговоров с «телефонными террористами»;
- активные пропагандистские мероприятия в средствах массовой информации по противодействию телефонному терроризму;
- внедрение современных многофункциональных цифровых комплексов регистрации сигналов и систем автоматического определения номеров, рекомендованных компетентными органами.

В рамках программ противодействия терроризму, вводимых на предприятиях, объектах и средствах транспорта, службе безопасности целесообразно организовать профилактическо-разъяснительную работу среди персонала.

Принимая анонимное телефонное сообщение о возможном совершении актов терроризма, необходимо помнить, что такого рода звонки несут криминалистически значимую информацию и поэтому необходимо запомнить и зафиксировать как можно больше сведений о разговоре с анонимом.

В.П. Очередько,
заместитель начальника
Санкт-Петербургского университета
МВД России по научной работе,

полковник внутренней службы,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы РФ

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ФИНАНСИРОВАНИЮ ИЛИ ИНОМУ СОДЕЙСТВИЮ СОВЕРШЕНИЯ АКТА ТЕРРОРИЗМА

Существование террористических организаций было бы невозможно, или, по крайней мере, затруднено, если они не имели собственных источников финансирования. Такими источниками являются не только отдельные государства, использующие террористов для реализации своих геополитических задач, но и легальный и нелегальный бизнес. Если современный терроризм рассматривать как некую неформальную систему организации общества, противостоящую другой формальной системе[1], то терроризм в вопросе самофинансирования ничего нового не придумывает. Он питается теми же плодами, что и легальная система. Радикальное различие состоит лишь в том, что террористы, наряду с оружием системы, располагают еще одним фатальным оружием – своей собственной смертью.

В настоящее время общество осознало, что неформальная система использует в борьбе созданные формальной системой легальные институты. Результат этого осознания – принятие ряда многосторонних и двусторонних межгосударственных соглашений по противодействию финансирования терроризму.

Так, Резолюция 51/210 Генеральной Ассамблеи ООН (17 декабря 1996 года) призывает все государства предпринять шаги к тому, чтобы воспрепятствовать и противодействовать посредством соответствующих внутренних мер финансированию террористов и террористических организаций независимо от того, осуществляется прямо или косвенно через организации, которые также преследуют или утверждают, что преследуют, благотворительные, общественные или культурные цели, либо также вовлечены в запрещенные виды деятельности, (незаконные поставки оружия, незаконный оборот наркотиков и вымогательство, включая использование лиц в целях финансирования террористической деятельности). Предложено, где это уместно, рассмотреть вопрос о принятии мер регулирования для того, чтобы воспрепятствовать и противодействовать движению средств, в отношении которых есть подозрения, что они предназначаются для террористических целей, ни в коей мере не ущемляя при этом свободу движения законного капитала, и активизировать обмен информацией о международном движении таких средств[2].

В преамбуле Международной Конвенции «О борьбе с финансированием терроризма» (Нью-Йорк, 9 декабря 1999 года) отмечается, что финансирование терроризма является предметом серьезной озабоченности международного сообщества в целом. Количество и тяжесть актов международного терроризма зависят от финансирования. Здесь же указывается на настоятельную необходимость крепить международное сотрудничество между государствами в плане разработки и принятия эффективных мер по недопущению финансирования терроризма, а также борьбы с ним путем преследования и наказания лиц, совершающих его.

Резолюция 1373, принятая Советом Безопасности ООН на 4385-м заседании 28 сентября 2001 года[3], постановляет, что все государства должны предотвращать и пресекать финансирование террористических актов, ввести уголовную ответственность за

---

[1] *Ольшанский Д.В*. Психология терроризма. СПб.: Питер, 2002. С.10.

[2] Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. Сборник документов / Сост. В.С. Овчинский. М., 2003. С.12.

[3] Там же. С.17.

умышленное предоставление или сбор средств, любыми методами, прямо или косвенно, их гражданами или на их территории с намерением, чтобы такие средства использовались – или при осознании того, что они будут использованы, – для совершения террористических актов. Предлагается безотлагательно заблокировать средства и другие финансовые активы или экономические ресурсы лиц, которые совершают или пытаются совершить террористические акты, или участвуют в их совершении, или содействуют им.

В целях выявления источников финансирования терроризма и его пресечения серьезному анализу подвергнуто национальное законодательство России. Так, Закон РФ «О борьбе с терроризмом» в понятие «террористическая деятельность» включил финансирование заведомо террористической организации или террористической группы или иное содействие им (п. 5 ст. 3).

Государственная Дума приняла Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» 7 августа 2001 г. Во исполнение его приказом министра финансов России № 87 от 25 марта 2003 г. вносятся дополнения в Положение о департаменте страхового надзора Министерства финансов России (п.п. 5.17, 5.18.) и целый ряд других нормативных правовых актов. А Федеральным законом от 24 июля 2002 г., УК РФ дополняется ст. 205[1], устанавливающей ответственность за вовлечение в совершение преступлений террористического характера, к участию в деятельности террористических организаций, вооружение, обучение лиц в террористических целях, а также финансирование акта терроризма либо террористической организации[1].

Постановлением Пленума Верховного Суда России от 10 октября 2003 г. № 5 определено, что «Международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, поскольку такими договорами прямо устанавливается обязанность государств обеспечить выполнение предусмотренных договором обязательств путем установления наказуемости определенных преступлений внутренним (национальным) законом. В связи с этим международно-правовые нормы, предусматривающие признаки составов преступлений, должны применяться судами Российской Федерации в тех случаях, когда норма Уголовного кодекса Российской Федерации прямо устанавливает необходимость применения международного договора Российской Федерации»[2].

Таким образом, национальное законодательство России приведено в соответствие с ее межгосударственными обязательствами по вопросу пресечения деятельности террористических организаций путем ликвидации источников их финансирования.

Надо отметить, что введение в УК РФ ст. 205[1] привело к сложностям применения института соучастия к преступлениям террористического характера. В частности, данная статья породила конкуренцию с нормой, предусматривающей ответственность за аналогичные действия, совершенные в отношении несовершеннолетних (ч.4 ст. 150 УК РФ). В части ответственности за «вовлечение» ст. 205[1] УК РФ является специальной по отношению к общей норме – ст.150 УК РФ, устанавливающей ответственность за все иные, кроме перечисленных ст.205[1] УК РФ, случаи вовлечения в совершение преступления лиц, не достигших 18 лет. Таким образом, установление ответственности по ст. 205[1] УК РФ означает невозможность применения ст.150 УК РФ к случаям, когда в совершение перечисленных в диспозиции ст.205[1] УК РФ преступлений вовлекаются лица, не достигшие совершеннолетия.

---

[1] Российская газета. 2002. 25 июля.

[2] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» от 10 октября 2003 г. // Российская газета. 2003. 2 дек.

Криминализации подвергнуто только финансирование акта терроризма или террористической организации. Все иные умышленные действия, направленные на создание условий для совершения конкретного акта терроризма, например, предоставление автотранспорта, помещения для хранения взрывного устройства, или на устранение препятствий в террористической деятельности не нашли отдельной криминализации. Не может также считаться преступлением террористического характера и оказание финансовой поддержки на стадии создания террористической организации, поскольку закон говорит только о случаях финансирования уже существующих террористических организаций. Видимо, законодателем предполагалось, что эти случаи образуют соучастие в совершении преступления, предусмотренного ст. 205 УК РФ и подлежат квалификации с применением ст. 33 УК РФ. В итоге вышло, что действия, имеющие одну и ту же социальную сущность, находят разную правовую оценку. Такая законодательная «логика» привела к нарушению внутреннего единства закона. В одном случае содействие совершению акта терроризма, например изготовление взрывного устройства, образует соучастие в совершении преступления предусмотренного ст.205 УК РФ, в другом, – например, оплата труда изготовителя взрывного устройства, соучастие не образует и подлежит квалификации по ст. 205[1] УК РФ.

В литературе высказываются мнения, что с точки зрения общей превенции было бы целесообразным введение в УК РФ специальной нормы, предусматривающей ответственность за создание террористической организации (А.Бриллиантов, В.Бурковская). Такая позиция объясняется наличием существенной разницы между конечными целями, преследуемыми организованной (экономической, корыстной) преступностью и террористическими организациями[1].

Уголовное законодательство некоторых республик СНГ содержат такие специальные нормы. Так, ч.4 ст.248 УК Украины криминализовано «материальное, организационное или иное содействие созданию или деятельности террористической группы или террористической организации». В ч. 1 ст.242 УК Узбекистана установлена ответственность за «деятельность, направленную на обеспечение деятельности преступного сообщества, его существование и функционирование». Здесь же криминализовано и руководство преступным сообществом или его подразделениями. В ст.38 УК Грузии устанавливается ответственность за оказание помощи террористической деятельности иностранной террористической организации либо организации, подконтрольной иностранному государству. Вместе с тем уголовная ответственность за оказание помощи, в том числе финансовой, национальным террористическим организациям в УК Грузии не предусматривается.

Создание террористической организации охватывается общей нормой, предусматривающей ответственность за организацию преступного сообщества (преступную организацию) (ст.210 УК РФ). Поэтому отдельная криминализация действий, направленных на создание террористической организации, является излишне и, поскольку и терроризм, и преступления террористического характера относятся к категории тяжких или особо тяжких. Этого вполне достаточно и для организации противодействия организованным формам террористических проявлений.

Криминализация деяний должна производиться исключительно из потребностей практики противодействия преступным проявлениям и действительной пробельности уголовного законодательства. При этом криминализация деяний должна быть подчинена общим правилам кодификации. В целом действия законодателя можно рассматривать как политически конъюнктурное законотворчество, ибо ст. 205[1] УК РФ – есть дань международным соглашениям России, нежели реальная потребность правоприменительной

---

[1] *Бриллиантов А., Бурковская В.* К вопросу о направлениях унификации законодательств государств-участников СНГ о борьбе с терроризмом и захватом заложника // Уголовное право. 2003. № 1.

практики. Наличие в УК РФ ст. 205[1] излишне, ибо ст. 33 и 205 УК РФ позволяют привлекать к ответственности всех, кто умышленно оказывает террористам содействие, в том числе финансовое.

Ю.Ф.Романенко,
начальник отдела секретариата
комиссии Российской Федерации
по делам ИКАО

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАЩИТЫ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА ОТ АКТОВ НЕЗАКОННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

После событий 11 сентября 2004 г. наступил резкий спад авиаперевозок. В сентябре 2001 г. по сравнению с сентябрем 2000 г. объем мировых пассажирских перевозок сократился на 17% и грузовых – на 16%, общий объем годовых перевозок – на 5%. Уволено более 120 тыс. служащих авиакомпаний. Убытки авиационно-космической промышленности составили около 7,5 млрд. дол.

При условии восстановления доверия потребителя авиатранспортных услуг возврат к прежним темпам роста ожидается не ранее 2004 года.

Комплексный план действий ИКАО включает:

укрепление и развитие постоянно действующего механизма AVSEC по оказанию государствам помощи в области авиационной безопасности;

проведение проверок государств по выполнению стандартов Приложения 17 на основе обязательной и универсальной программы таких проверок;

пересмотр и развитие стандартов Приложения 17;

разработку учебных и инструктивных материалов по выполнению стандартов Приложения 17.

Предварительный перечень новых и возникающих видов угроз включает:

использование воздушных судов в виде оружия;

нападения, совершаемые самоубийцами в воздухе и на земле,

нападения с применением электронных средств или компьютерной техники;

химические или биологические нападения на пассажиров или в целях срыва авиаперевозок;

ненадлежащее использование радиоактивных материалов.

Борьба с новыми и возникающими видами угроз требует пересмотр программы в области AVSEC.

Многие государства непосредственно отвечают за выполнение программ авиационной безопасности гражданской авиации. В ряде государств в условиях приватизации аэропортовых и аэронавигационных служб эти функции переданы в частные руки на основе подряда, что не противоречит Чикагской конвенции. Однако если программа авиационной безопасности выполняется на основе подряда, государство обязано обеспечить контроль и надзор силами государственных органов, поскольку продолжает нести ответственность за соблюдение стандартов Приложения 17.

Определены дополнительные потребности ИКАО в ресурсах на реализацию проектов в области авиационной безопасности в 2002–2004 гг. в размере 15444 тыс. американских долл.

Государствам предлагается в приоритетном порядке:

обеспечить требуемое финансирование;

устранить существующие ограничения на использование взносов в механизм AVSEC.

Подтверждается эффективность практики возмещения расходов на обеспечение безопасности в аэропортах. Рассматривается вопрос распространения подобной практики на обеспечение безопасности аэронавигационных служб.

Предлагается использовать сборы с пользователей для возмещения расходов ИКАО в рамках программы проверок в области авиационной безопасности и в рамках других проектов развития системы авиационной безопасности.

В целях оказания помощи государствам в устранении недостатков, связанных с организацией авиационной безопасности, предлагается использовать «Механизм реализации целей ИКАО», учрежденный в 1995г. для предоставления дополнительных ресурсов в рамках технического сотрудничества для осуществления мероприятий, предусматриваемых Регулярной программой ИКАО.

5 октября 2001 г. в Монреале завершилась 33-я сессия Ассамблеи Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

На сессии Российская делегация выступила с рядом инициатив в области безопасности полетов, авиационной безопасности, окружающей среды, а также в области формирования программы деятельности Организации. Инициативы, предварительно согласованные и поддержанные делегациями стран СНГ, нашли отражение в решениях, принятых Ассамблеей.

В области безопасности полетов сессия Ассамблеи приняла решение о расширении программы проверок государств по организации контроля за обеспечением безопасности полетов и о распространении ее на обслуживание воздушного движения и аэродромы.

В связи с совершением 11 сентября с 2001 г. террористических актов в США с использованием гражданской авиации в качестве оружия уничтожения Ассамблея одобрила декларацию с осуждением этих варварских актов и приняла решение о скорейшем созыве международной конференции по авиационной безопасности на уровне министров государств-членов ИКАО. Ассамблея поставила задачу скорейшей разработки плана действий ИКАО в отношении новых форм угрозы безопасности гражданской авиации. Предусматривается пересмотр существующих правовых документов и международных стандартов по авиационной безопасности, учреждение программы ИКАО по проведению проверок организации контроля за обеспечением в государствах авиационной безопасности, определение специальных форм финансирования срочных действий в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

Ассамблея призвала государства усилить сотрудничество в целях оказания содействия в расследовании подобных актов, задержании и судебном преследовании лиц, ответственных за эти преступления, а также принимать на своей территории все надлежащие дополнительные меры безопасности, соизмеримые с уровнем угрозы, в целях предотвращения и искоренения террористических актов, затрагивающих гражданскую авиацию, включая финансовое обеспечение со стороны государства таких дополнительных мер.

По предложению Российской делегации Ассамблея призвала государства к сотрудничеству в целях проведения совместных ответных действий в связи с актом незаконного вмешательства при освобождении пассажиров и членов экипажа захваченного воздушного судна.

В.Б.Карелин,
заместитель начальника
кафедры специальных дисциплин
Российской таможенной академии

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ

В недавнем прошлом казалось, что в российском обществе нет условий и причин, способствующих возникновению терроризма, однако неоднократные террористические акции на юге России, а с некоторых пор и в столице подтвердили тот факт, что терроризм – не случайно возникшее явление, он стал постоянным фактором, порождающим серьезную угрозу нашему государству в современных политических и экономических условиях.

События сентября 2001 г. в Нью-Йорке, в октябре того же года в Москве и в марте 2004 г. в Испании подтвердили серьезную опасность террористов, которые не ограничиваются лишь отдельными государствами, а распространяют свою деятельность на все регионы и континенты. До сегодняшнего дня государства так и не нашли кардинального средства для ликвидации терроризма, опасность терроризма возрастает с каждым годом.

Для разработки замысла, организации и совершения подобных террористических актов необходимы (как утверждают и другие авторы) три составляющие:

1) политические и деловые круги, религиозные и сепаратистски настроенные националистические организации, заинтересованные в дестабилизации обстановки в регионе, государстве или в мире в целом, способные организовать и найти средства для финансирования террористических операций;

2) профессионалы, способные выявить наиболее опасные, с точки зрения нанесения наиболее ощутимого ущерба, объекты, тщательно изучить обстановку в районе планируемой операции и с учетом всех факторов разработать детальный план операции;

3) организация, способная воплотить замысел операции в жизнь.

Многие террористические организации часто прибегали и к чисто криминальным способам “самофинансирования”. Один из наиболее часто используемых способов – контрабанда изъятых из гражданского оборота предметов (товаров), представляющих повышенную общественную опасность:

наркотических веществ, психотропных, сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, радиоактивных и взрывчатых веществ;

- вооружения, взрывных устройств, огнестрельного оружия, боеприпасов к нему;
- ядерного, химического, биологического и других видов оружия массового поражения;
- материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, и в отношении которых установлены специальные правила перемещения через таможенную границу РФ;
- предметов (товаров), представляющих особую важность (стратегически важных сырьевых товаров, в отношении которых установлены соответствующие правила вывоза из РФ), а также предметов культурного достояния; товаров и транспортных средств, когда их перемещение через таможенную границу РФ осуществляется путем ее прорыва.

Таким образом, в значительном числе случаев источником финансирования террористических акций является контрабанда, в частности контрабанда наркосодержащих веществ. Борьба с контрабандой является важнейшей функцией оперативных подразделений таможенных органов.

В течение многих лет России служит своего рода перевалочной базой для наркокурьеров. Мало того, наркомания в нашем обществе обретает черты неуправляемой эпидемии: страна стремительно превращается в активного потребителя наркотиков. Поэтому так важен таможенный заслон контрабанде. Однако решить эту проблему какому-то одному ведомству, в данном случае таможенным органам, не под силу.

Наркобизнес «сращивается» с криминальными группировками, а также с экстремистскими и террористическими организациями, дестабилизирующими положение в различных странах мира и финансирует их.

В 2003 г. оперативная обстановка, связанная с контрабандой наркосодержащих веществ, оставалась напряженной. Наибольшие объемы наркотиков в Россию контрабандно ввозились из центрально-азиатских государств СНГ. При этом были зафиксированы неоднократные случаи ввоза крупных партий таких сильнодействующих наркотиков, как героин. Поступают они из Афганистана и Пакистана.

> Так, только в 2001 г. российскими таможенниками при проведении оперативно-розыскных мероприятий в ходе таможенного контроля лиц, транспортных средств и товаров, следующих через границу, было выявлено и пресечено 985 попыток контрабанды наркотиков. Общий объем изъятого составил около 9 т. Такой объем соответствует 194,9 млн. условных доз. Кроме этого, таможенными органами задержано 205,8 т химических продуктов, являющихся сырьем для нелегального производства наркотиков.

Диапазон источников финансирования террористической деятельности, кроме контрабанды, исключительно широк, это:

- получение доходов от различных законно действующих коммерческих предприятий, принадлежащих как непосредственно участникам террористических групп, так и симпатизирующим им деловым людям (некоторые из наиболее часто используемых террористами видов коммерческой деятельности: строительство, банковское дело, торговля лесом, нефтью, энергоресурсами, потребительскими товарами, казино, ресторанный бизнес, хлебопекарни и т.д.);
- пожертвования через социальные и религиозные организации;
- грабежи (например, в Северной Ирландии и США);
- похищения с целью выкупа (Чечня);
- торговля наркотиками (Колумбия, Афганистан), а также вымогательство, мошенничество в финансовой сфере, аферы с пособиями, со сбором налогов, страхованием, кредитными картами с подделкой документов и выпуском фальшивых денег.

Для передачи террористам необходимых финансовых средств легального происхождения используется множество способов, например, перевозка наличных средств специальными курьерами через таможенную границу с последующим обменом через обменные бюро, уровень контроля которых значительно ниже, чем в банках. Это позволяет в странах, где традиционно распространены сделки с наличными, безопасно обналичивать деньги, необходимые для нужд террористов. Проследить движение финансовых потоков исключительно трудно. Тем не менее, предотвращение передачи финансовых средств террористическим организациям является важнейшим фактором, способствующим противодействию терроризму.

Детальный комплекс мер по противодействию терроризму стратегически должен включать:

- укрепление в обществе устойчивого мнения о недопустимости каких-либо уступок террористам или соглашений с ними;
- противодействие (правовое, информационное, административное и оперативное) возникновению террористических организаций;
- недопущение приобретения или нелегального получения лицами, вынашивающими террористические намерения, оружия и иных средств осуществления преступных акций;
- выявление признаков подготавливаемых террористических актов и их предупреждение и пресечение.

В борьбе с терроризмом важную роль призваны сыграть и другие правоохранительные и специальные службы России. В то же время анализ выступлений видных специалистов в области антитеррористической деятельности дает основания для вывода о том, что преобладающим видом реакции наших силовых структур на террористические акты является глухая оборона вместо активной, наступательной позиции в борьбе с терроризмом.

Мы были свидетелями массового появления сотрудников милиции, солдат внутренних войск в подземных переходах после террористического акта в переходе под площадью Пушкина, а затем на станциях метро после событий в метро. Обсуждаются вопросы об увеличении количества видеокамер в многолюдных местах, о снабжении тоннелей газоанализаторами; появляются описания одежды, поведения и других признаков вероятных террористов. Выявляются (в редких случаях) в процессе таможенного досмотра или досмотра силами ГИБДД тайно перевозимые взрывчатые вещества и различные виды оружия. Видимо, работа оперативных органов на основании выявленных признаков готовящихся террористических актов является важным, но не основным видом деятельности наших оперативных органов.

Пожилым людям памятны бодрые слова довоенного марша: «Нерушимой стеной, обороной стальной разгромим, уничтожим врага». Мы знаем, к чему приводит такая позиция. Никакая оборона, какой бы прочной она ни была, не может привести к уничтожению терроризма. Однако следует признать, что до сих пор мы находимся в глухой обороне. Пока не выявлены организаторы террористических актов и их пособники, обеспечивающие террористов конспиративными квартирами, оружием и транспортными средствами, нельзя говорить о наступательной стратегии наших силовых структур в борьбе с терроризмом.

К сожалению, лучших результатов соответствующие институты исполнительной власти достигают в устранении последствий чрезвычайных обстоятельств, а не при выполнении важнейших задач оперативно-розыскной деятельности – выявления, предупреждения и пресечения преступлений на основе упреждающей информации. Необходима наступательная, профессионально организованная и осуществляемая во взаимодействии со всеми силовыми структурами оперативная деятельность.

По нашему мнению, обязательной составляющей активной позиции в борьбе с терроризмом является правильное поведение представителей нашей армии, внутренних войск и спецслужб, знание социальной и национальной психологии, местных традиций и религиозных устоев населения регионов, являющихся потенциально опасными, с точки зрения возникновения очагов терроризма. В связи с неправильным поведением наших «силовиков» люди, даже первоначально настроенные нейтрально по отношению к ним, во многих случаях становятся нашими врагами. Большее внимание необходимо обращать на то, чтобы своими действиями, поведением и отношением к местному населению завоевывать уважение и признательность, поскольку невозможно рассчитывать на дружеские чувства без уважительного отношения к людям. Не добавляет уважения так часто используемое нашими средствами массовой информации определение используемых бандитами-смертниками взрывных устройств «пояс шахида». Как известно, шахид – это борец за веру.

Несмотря на значительное сокращение опытных сотрудников оперативных органов в период разгула демократии в девяностые годы прошлого века, правоохранительные органы и спецслужбы России способны профессионально решить проблему устранения условий возникновения террористических устремлений и факторов, способствующих реализации преступных планов.

Ю.В. Степаненко,
профессор РАЕН,
докторант ВНИИ МВД России
кандидат юридических наук, доцент

ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ (организационный аспект)

В силу сложности и комплексности организации противодействия терроризму целесообразно выделение не только критических территорий, наиболее опасных с точки зрения угрозы террористических акций, но и наиболее критических объектов[1]. К таковым необходимо отнести транспорт. Причинами, по которым транспорт может рассматриваться как критический объект, являются резкое возрастание доли перевозок транспортом опасных грузов, использование транснациональными преступными группировками контрабанды как источника финансирования терроризма, высокая степень изношенности и аварийности объектов транспортного комплекса[2]. В этих условиях надлежащая организация антитеррористических мероприятий становится приоритетным направлением деятельности органов внутренних дел на транспорте, в зону ответственности которых входят железнодорожный, водный и воздушный транспорт.

Наиболее распространенными организационными и организационно-правовыми формами деятельности органов внутренних дел на транспорте по противодействию терроризму являются их участие в широкомасштабных контртеррористических и оперативно-профилактических операциях («Вихрь-Антитеррор», «Арсенал», «Динамит» и др.), антитеррористических комиссиях различного уровня, обмен информацией и совместное планирование мероприятий с другими правоохранительными органами, органами управления транспортом и их службами безопасности, формирование и функционирование в составе органов внутренних дел на транспорте постоянных и временных специализированных подразделений по борьбе с терроризмом, организация и осуществление физической и технической защиты наиболее важных объектов транспорта (гидротехнических сооружений, железнодорожных мостов и др.) и т.д.

Безусловно, организационные усилия органов внутренних дел на транспорте и других субъектов обеспечения транспортной безопасности и правопорядка приносят определенные положительные результаты. Однако в этой работе имеется много недостатков. Отдельные из них находятся за пределами компетенции органов внутренних дел на транспорте и не могут быть устранены только правильной организацией их работы.

Прежде всего, с повышением активности террористов актуализировалась проблема обеспечения физической защиты стратегически важных объектов транспорта.

Действительно, о какой безопасности может идти речь, если из 50 тыс. искусственных сооружений железнодорожного пути только 300, или менее 1%, находятся под контролем ведомственной охраны МПС России. Ухудшилась охрана территорий станций, где осуществляется работа с опасными грузами, а также охрана и сопровождение поездов с взрывчатыми материалами. Имеют место случаи перевозки по железным дорогам незаявленных радиоактивных грузов.

Оставляет желать лучшего состояние охраны гидротехнических сооружений (ГТС). Из 108 обследованных МВД России объектов водохранилищ, гидросооружений и водоканалов 20 не охраняются и только 6 признаны способными противостоять диверсионно-террористическим актам. Охрана многих ГТС осуществляется не постоянно, зачастую только в дневное время, с привлечением эксплуатационного персонала ГТС, сторожами без оружия. Лишь отдельные гидросооружения оборудованы средствами тревожной сигнализации и системами визуального контроля. Необходимо отметить, что проблема надежности охраны актуальна и для охраняемых ГТС. Так, например, отдаленность взводов, обеспечивающих охрану гидросооружений Москвы и Московской

---

[1] Данная работа выполнена при информационной поддержке Компании «Консультант Плюс».

[2] См.: *Лопатин В.Н.* Актуальные проблемы государственно-правового регулирования при противодействии терроризму // Терроризм: проблемы межведомственного взаимодействия: Материалы Круглого стола (30 октября 2002 года). М., 2003. С. 36.

области, от помещений батальонов в среднем составляет около 70 км. Наиболее уязвимыми со стороны акватории остаются плотины и шлюзы. Количество постов охраны наиболее важных объектов ФГУП «Канал имени Москвы» силами МВД России с 1990 г. сократилось на 20%. При этом их укомплектованность составляет около 70%.

Все еще слабо осуществляются пропускной и внутриобъектовый режим в аэропортах, охрана контролируемой территории (включая охрану воздушных судов на стоянках) и объектов жизнеобеспечения аэропортов, досмотр членов экипажей, их багажа, а также бортовых запасов судна.

Разумеется, при таком подходе о надежном обеспечении физической защиты транспортных сооружений от возможных нападений террористов говорить не приходится.

Несмотря на усилия транспортных предприятий и правоохранительных органов, не ослабевает проблема технического обеспечения антитеррористических мероприятий. Отсутствие во многих аэропортах, морских и речных портах, на железнодорожных станциях надежных охранных сооружений, технических средств обнаружения взрывчатых веществ, систем видеонаблюдения и контроля позволяет посторонним лицам достаточно легко проникать на режимные объекты, что несет угрозу жизни и здоровью пассажиров и работников транспорта, выводу из строя навигационного оборудования, средств сигнализации, связи и подвижного состава. Так, до 70% имеющихся в аэропортах технических средств досмотра (1985 – 1991 гг. выпуска) морально и физически устарело и не обеспечивает надежного контроля.

Низкими темпами идет оснащение диспетчерских, справочных служб транспорта и дежурных частей милиции автоматическими определителями номера звонившего абонента (АОН) и звукозаписывающими устройствами, что, в свою очередь, препятствует формированию в органах внутренних дел на транспорте фонотек речевых сообщений и эффективному установлению и изобличению преступников[1]. В настоящее время АОН оборудовано 24% УВДТ, ЛУВД, ЛОВД, многоканальными записывающими устройствами – 5,6%. При этом значительная часть имеющейся аппаратуры основательно изношена и требует замены.

На многих вокзалах и в пассажирском подвижном составе находятся в неисправном состоянии устройства экстренной связи «пассажир – милиция». Трудно решается вопрос об изыскании финансовых средств на приобретение сканеров и анализаторов спектра для осуществления осмотра подвижного состава, подаваемого под посадку пассажиров, верхнего строения железнодорожного пути, других сооружений и коммуникаций в целях обнаружения взрывных устройств. Не на всех крупных вокзалах созданы специальные зоны для досмотра пассажиров и багажа, прибывающих из регионов со сложной криминогенной обстановкой.

Пока еще не решена до конца задача передачи органам внутренних дел на транспорте в режиме реального времени всеми предприятиями транспорта (независимо от форм собственности) сведений о паспортных данных пассажиров при оформлении ими проездных документов. Это существенно снижает эффективность функционирования программно-технического комплекса «Розыск-Магистраль», обеспечивающего выявление в пассажиропотоке лиц, находящихся в местном, федеральном и межгосударственном розыске.

---

[1] Единственная фонотека, насчитывающая свыше 250 голосовых анонимных сообщений с угрозами совершения террористических акций, в настоящее время создана на базе экспертно-криминалистического отдела Московского УВД на железнодорожном транспорте. Приобретено необходимое оборудование для проведения судебно-фоноскопических экспертиз.

Серьезным фактором, осложняющим эффективную организацию органами внутренних дел на транспорте мероприятий по противодействию терроризму, является отсутствие надлежащего финансирования этой деятельности в рамках федеральных, региональных и ведомственных целевых программ. Это препятствует своевременному и качественному техническому оснащению линейных органов внутренних дел, подключению дежурных частей, расположенных на крупных транспортных объектах с большим пассажиропотоком, к локальным, зональным и федеральным базам данных с целью прямого и постоянного доступа к учетам по розыску лиц, оружия и документов; диспетчерским и справочным службам транспортных предприятий и организаций.

Затянулся процесс обследования, паспортизации и категоризации объектов транспортного комплекса в зависимости от степени их уязвимости. Это затрудняет определение критических элементов тех или иных объектов и, соответственно, организацию распределения сил и средств органов внутренних дел на транспорте.

Представляется, что решение указанных и других проблем позволит существенно повысить эффективность превентивных антитеррористических мероприятий, а также улучшить раскрываемость преступлений террористического характера, которая по результатам работы органов внутренних дел на транспорте в 2003 г. составила всего лишь 7,6%.

Л.Н. Волина,
ведущий научный сотрудник
НИИ УИС Министерства юстиции РФ,
подполковник внутренней службы,
кандидат психологических наук, доцент
В.М. Демин,
начальник отдела НИИ УИС

Министерства юстиции РФ,
полковник внутренней службы

ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ОПЕРАТИВНЫМИ АППАРАТАМИ ОРМ СРЕДИ ЛИЦ, СОВЕРШИВШИХ ПРЕСТУПЛЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

Преступления террористической направленности (далее – ПТН)[1], связанные с насилием либо угрозой насилия в отношении физических лиц или организаций, а также с уничтожением (повреждением) или угрозой уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, представляют наибольшую опасность для граждан, общества, государства. Эти преступления создают опасность гибели людей, значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий.

Современная статистика этого рода преступлений неутешительна: практически во всех странах мира фиксируется их рост, увеличение количества погибших и пострадавших. Россия здесь не исключение. В 2002 г. общее количество преступлений террористической направленности (ст. 126, 205, 206, 208, 210, 211, 277 и 360 УК РФ) на территории Российской Федерации увеличилось на 16,7% по сравнению с аналогичным показателем, зарегистрированным в 2001 г. В 2003 г. рост количества этих преступлений по отношению к 2002 г. превысил 27,5%[2]. При этом отмечается не только количественный рост преступлений, но и ряд существенных особенностей: расширение масштабов деятельности, связей, в том числе транснациональных; совершенствование организационного управления; мобильность преступных формирований и их оснащенность; наличие строгой иерархии и внутренней сплоченности; законспирированный характер деятельности.

Мировое сообщество пока не выработало единого научно обоснованного подхода к пониманию сущности и признаков терроризма. Различие конструкций составов данного общественного деяния, закрепленных в национальном уголовном законодательстве, серьезно препятствует консолидации усилий в борьбе с террористическими актами и другими преступлениями террористической направленности. При этом неизменно возникают вопросы, касающиеся использования тактики террора и связей с террористическими организациями. Несмотря на то, что преступные банды и сообщества зачастую прибегают к террору и вступают в выгодные для них союзы с террористами, очевидно, что цели этих организаций не совпадают с целями террористов. Об этом свидетельствуют исследования, проведенные НИИ УИС Минюста России.

Осужденные, отбывающие наказания в исправительных учреждениях УИС за ПТН, прибегали к террору в преступных организациях чаще всего для того, чтобы создать благоприятные условия для деятельности своих преступных предприятий. В целом они готовы и дальше работать в рамках существующей системы до тех пор, пока это будет возможно. Их действия были направлены против конкретной политики в области обеспечения законности, а не против существующих властных структур (часть которых они, возможно, уже коррумпировали). Напротив, лица, осужденные по ст. 205 УК РФ, совершали преступления, как правило, в террористических группах, преследуя политические цели, которые зачастую были направлены на изменение сложившегося положения на уровне государства. В преступной деятельности, например в торговле наркотиками, оружием, террористы участвовали в основном, с целью добыть средства

---

[1] Далее-ПТН.

[2] Данные из доклада первого заместителя Генерального прокурора РФ В.И. Колесникова перед слушателями и профессорско-преподавательским составом Академии управления МВД России 2 февраля 2004 г.

для более эффективного выполнения политических задач. Несмотря на то, что средства и цели преступных и террористических организаций различны, в настоящее время все более проявляется тенденция к их слиянию, которая может стать необратимой. Фактором, способствующим этому процессу, является наркобизнес; технологические интересы – такие как хищения ядерных материалов и возможность их использования с целью крупномасштабного вымогательства и шантажа, незаконный оборот оружия, преступления в сфере высоких технологий, применение особо опасных патогенов и др.

Важно иметь в виду, что в ближайшие годы из учреждений УИС Минюста России на свободу выйдут большое количество лиц, отбывающих наказания за ПТН. Личностные особенности этой категории осужденных позволяют спрогнозировать, что большая их часть вновь пополнит организованные преступные группы и террористические формирования. Для большинства из них преступления террористического характера стали ремеслом. Около 20% лиц данной категории, находящихся в учреждениях УИС, были лидерами преступных формирований, более 30% – нигде ранее не работали, 50% – проходили службу в различных силовых структурах, 30% – имеют различные психические расстройства, более 20% – высокий уровень агрессии, 60% – не сожалеют о совершенном преступлении[1].

Суть проблемной ситуации заключается не только в наивысшей общественной опасности ПТН, но и в несовершенстве разработанных наукой и применяемых в практической деятельности мер предупреждения данных преступлений.

В прежние годы оперативно-розыскная профилактика предполагала комплекс оперативно-тактических действий, направленных на недопущение преступления, пресечение криминальной деятельности на стадии подготовки или даже на стадии криминального замысла. В ряде случаев выявлялись и отслеживались лица, которые интересовались в библиотеках книгами, содержащими сведения о взрывчатых веществах, производстве наркотиков, фальшивомонетничестве. С этими лицами проводились индивидуальные профилактические мероприятия, направленные на срыв преступного замысла.

В настоящее время в борьбе с ПТН понятие оперативно-розыскной профилактики, на наш взгляд, должно быть расширено и включать не только недопущение, но и в первую очередь пресечение дальнейшей преступной деятельности путем оперативно-розыскных мероприятий и оперативно-тактических действий.

Положительный опыт по противодействию ПТН свидетельствует, что определенный успех может быть обеспечен комплексом оперативно-розыскных мероприятий, творческим подходом к оперативно-тактическим действиям и применением современных технологий добывания, обработки, анализа и использования оперативно-розыскной информации в учреждениях УИС.

Теоретические основы оперативно-розыскной профилактики формировались вместе с теорией оперативно-розыскной информации. Собственно профилактика предусматривала и опиралась на информационно-аналитическое и информационно-прогностическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности.

Отличительная особенность современной оперативно-розыскной профилактики может быть выражена в непроцессуальном использовании оперативно-розыскной информации. Это предполагает, например, осуществление во взаимодействии с другими правоохранительными органами активного информационного воздействия как на лидеров и членов террористических формирований, так и на связанных с ними лиц.

Информационное, информационно-психологическое воздействие, оперативные мероприятия и тактические действия, направленные на декриминализацию и разложение лиц, отбывающих наказания за ПТН, могут быть направлены на пресечение даль-

[1] Данные 2003 г. опросов лиц, отбывающих наказания в учреждениях УИС за ПТН.

нейшей преступной деятельности, что представляет сущность современной оперативно-розыскной профилактики.

Концепции информационных войн, перенесенные на практику борьбы с преступностью, указывают, что любым мероприятиям, направленным на противодействие преступным формированиям, на подрыв их финансовых основ, экономической базы, на ликвидацию коррупции в структурах власти, должно предшествовать информационно-техническое обеспечение.

Современное информационно-технологическое обеспечение, включающее применение специальных технических, радио- и телекоммуникационных и компьютерных средств добывания информации, компьютерных мультимедийных комплексов обработки и монтажа, математических методов анализа и визуализации, а также средств и комплексов осознаваемых и неосознаваемых информационно-психологических воздействий, отражает качественно новые возможности оперативно-розыскной профилактики в борьбе с терроризмом.

Н.В. Семенов,
старший оперуполномоченный
по особо важным делам
ГУСБ МВД России

О МЕРАХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЙ НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТА

За последние годы терроризм на транспорте превратился в серьезную общегосударственную проблему. К настоящему времени он обрел характер целостного явления.

Увеличилось не только количество террористических проявлений на транспорте, но и произошли определенные качественные изменения в характере угроз. Вместе с тем существующий уровень обеспечения безопасности и охраны общественного порядка на транспорте, механизмы взаимодействия органов государственной власти в данной сфере деятельности не отвечают складывающейся криминальной ситуации.

МВД России совместно с Минтрансом, МПС и ФСБ России непрерывно проводят работу по предупреждению и пресечению актов терроризма на объектах транспорта. Тем не менее, оперативная обстановка остается напряженной и в ближайшее время острота террористической угрозы вряд ли снизится. Как показывают события 2003 г., риск совершения террористических акций на объектах транспорта выходит за пределы Чеченской Республики, а значит, потребует больших усилий от правоохранительных органов и органов управления транспортом.

В целях обеспечения устойчивой работы транспортного комплекса указанными органами, а также другими контрольно-надзорными органами и организациями на плановой основе реализованы и продолжаются осуществляться совместные правовые, организационные и практические меры, направленные на обеспечение транспортной безопасности и правопорядка в этой важнейшей инфраструктурной отрасли экономики.

Указанной деятельностью охватываются самые различные мероприятия, проводимые такими субъектами, как транспортная инспекция, ведомственная и вневедомственная охрана, службы авиационной безопасности, органы внутренних дел на транспорте, государственная инспекция безопасности дорожного движения, подразделения иммиграционного контроля, безопасности морского судоходства, пожарного надзора и т.д. Их силами осуществляются контроль и надзор за безопасностью движения и эксплуатацией транспортных средств на всех видах транспорта, предполетный и встречный досмотр на гражданских воздушных судах, пропускной и внутриобъектовый режим на стационарных объектах, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, в том числе антитеррористические мероприятия. Регулярно проводятся оперативно-профилактические операции «Вихрь-Антитеррор», «Арсенал», «Пассажир», «Розыск», «Нелегал», «Светофор», «Преграда», а также плановые совместные тренировки и учения.

По приоритетным направлениям совместной деятельности созданы межведомственные координационные органы. Например, постановлением Правительства РФ «О мерах по противодействию терроризму» от 15 сентября 1999 г. № 1040 образован Межведомственный оперативный штаб под руководством Министра внутренних дел Российской Федерации. В соответствии с постановлением Правительства РФ «О федеральной антитеррористической комиссии» от 16 июня 2000 г. № 455 создана Федеральная антитеррористическая комиссия под руководством Председателя Правительства Российской Федерации. В состав оперативного штаба и антитеррористической комиссии вошли представители МВД России и Минтранса России. Утверждены и реализуются планы совместных мероприятий по предупреждению террористических акций на всех видах транспорта. Отделениями Российской транспортной инспекции совместно с представителями МВД России дважды в год проводятся проверки планирования и организации работы по предупреждению террористических акций в метрополитене.

В 2003 г. на объектах транспорта Российской Федерации зарегистрировано 16 преступлений террористического характера, включая 5 по ст. 205 УК РФ – «терроризм». Из них два последних, совершенных в сентябре и декабре минувшего года на Северо-Кавказской железной дороге, повлекших многочисленные человеческие жертвы, вызвали большой общественный резонанс своей дерзостью и жестокостью.

Возросло не только количество террористических проявлений на транспорте, но и произошли определенные качественные изменения в характере угроз. Возникли, в

частности, угрозы захвата самолетов и их использования как средство террористических акций, угроза совершения террористических акций на судах с ядерными силовыми установками, напорных гидротехнических сооружениях (плотинах, шлюзах) и другие нетрадиционные угрозы. В то же время действующая государственная система мер по организации и проведению антитеррористических мероприятий на объектах транспорта, а также по созданию средств и методов защиты населения и среды обитания в случаях чрезвычайных ситуаций на транспорте не в полной мере отвечает указанным угрозам.

Серьезную проблему в обеспечении безопасности создает неэффективная система контроля за перевозимыми транспортом грузами и их охраны.

Сохраняется в виде угроз техногенного и террористического характера проблема обеспечения безопасности судоходных гидротехнических сооружений (СГТС), подведомственных Минтрансу России. Техническая изношенность сооружений, дефицит бюджетного финансирования, слабое обеспечение СГТС физической и технической охраной, недостатки ведомственного и вневедомственного надзора не позволяют полностью нейтрализовать эти угрозы и ведут к снижению уровня безопасности этих высокорисковых объектов.

Большой морально-психологический и материальный ущерб продолжает наносить так называемый «телефонный» терроризм. Практически каждый подобный звонок влечет привлечение дополнительных сил и средств органов внутренних дел, эвакуацию пассажиров и персонала вокзалов и транспортных средств, что приводит к значительному материальному ущербу предприятий транспорта в виде неполученной прибыли. Вместе с тем ни по одному из раскрытых преступлений данной категории администрациями транспортных предприятий и организаций не предъявлены иски о возмещении ущерба.

Учитывая близость к районам боевых столкновений и наличие скрытых очагов напряженности, особого внимания заслуживает оперативная обстановка на объектах транспортного комплекса Северо-Кавказского региона. Криминальная ситуация здесь продолжает оставаться сложной, и связано это в первую очередь с геополитическим положением региона.

В оперативном обслуживании органов внутренних дел на транспорте Южного федерального округа находятся: Северо-Кавказская железная дорога протяженностью 6300 км, 324 станции, 247 железнодорожных вокзалов, 300 остановочных пунктов, более 400 мостов и тоннелей, почти 100 грузовых дворов и парков отстоя вагонов; 13 аэро, 15 морских и речных портов.

В минувшем году все из упомянутых выше 16 террористических акций на объектах железнодорожного транспорта произошли на территории Южного федерального округа (объекты Северо-Кавказской железной дороги), из них 10 – на территории Чеченской Республики. Поэтому органами внутренних дел на транспорте совместно с администраций Северо-Кавказской железной дороги принимаются дополнительные меры по обеспечению безопасности функционирования объектов оперативного обслуживания.

В течение 2003 г. нарядами милиции Северо-Кавказского УВДТ сопровождено более 13 тыс. пассажирских поездов дальнего и местного сообщения и свыше 18 тыс. пригородных электропоездов. С участием нарядов сопровождения раскрыто 362 преступления, за совершение административных правонарушений привлечено к ответственности почти 76,5 тыс. человек.

Во исполнение решения Оперативного штаба от 25 сентября 2003 г. в части реализации дополнительных мер по обеспечению охраны наиболее уязвимых транспортных объектов на территории Южного федерального округа, прежде всего вокзалов, мостов

магистральных участков и подвижного состава, ГУВДТиС МВД России на места направлено 38 рекомендаций и указаний, в министерства и ведомства направлено около 40 материалов и предложений по вопросам антитеррористической деятельности.

В целях оказания практической помощи сотрудниками Главка осуществлено 12 выездов в подчиненные органы, в том числе 8 – в Северо-Кавказский регион.

В октябре прошедшего года на рабочем совещании при начальнике Северо-Кавказской железной дороги были достигнуты договоренности о принятии ряда первоочередных мер, среди которых: выделение средств для приобретения мотодрезин; оборудование здания вокзала на ст. Владикавказ установками промышленного телевидения; осуществление патрулирования железнодорожных участков смешанными нарядами милиции, ВОХР и путейцев.

Осмотр верхнего строения пути осуществляется с использованием служебно-розыскных собак линподразделений и ВОХР. Работники охраны включены в планы комплексного использования сил и средств.

Кроме этого Северо-Кавказским УВДТ совместно с Управлением военных сообщений на Северо-Кавказской железной дороге утвержден план мероприятий по предотвращению террористических акций на объектах дороги в период перевозки воинских команд и военных грузов.

На вокзале станции Минеральные Воды создана зона безопасности, ограничивающая доступ автомобильного транспорта к зданию вокзала; размещено 16 камер промышленного телевидения с выводом изображения на мониторы в дежурную часть.

В результате принятых мер удалось предотвратить 3 террористические акции:

12 октября 2003 г на ст. Морозовская Северо-Кавказской ж.д. в составе прибывшего грузового поезда в заливной горловине цистерны с бензином обнаружено и обезврежено самодельное взрывное устройство;

16 ноября 2003 г. на перроне ст. Тимашевская Северо-Кавказской ж.д. в урне для мусора обнаружена граната Ф-1 со взрывателем;

5 декабря 2003 г. на ст. Кавказская Северо-Кавказской ж.д. при отработке отстойного парка на тележке грузового вагона обнаружен полиэтиленовый пакет с находящимся внутри самодельным взрывным устройством.

Возвращаясь к общим проблемам безопасности транспортного комплекса и его защищенности от посягательств диверсионно-террористического характера, в первую очередь необходимо определить те, решение которых не терпит отлагательства. По многим оценкам, самыми незащищенными являются городской пассажирский транспорт и метрополитен, особенно в условиях мегаполисов. Если в аэропортах, морских и речных портах, на железнодорожных вокзалах и других стационарных объектах транспорта в той или иной мере поддерживается контрольно-пропускной режим, то обеспечить подобный контроль за инфраструктурой городского общественного транспорта не представляется возможным.

До настоящего времени не разработана и не внедрена система комплексной оценки антитеррористической устойчивости метрополитена. Многие станции, переходы и вестибюли не оснащены системами видеонаблюдения. До конца не реализованы дополнительные меры к обеспечению защиты от несанкционированного проникновения в вентиляционные шахты и торговые павильоны, а также созданию условий, затрудняющих закладку взрывных устройств в местах массового скопления людей. Однако сколь уязвим метрополитен в террористическом отношении и каковы масштабы последствий террористических акций на этой категории объектов, показал взрыв в тоннеле между станциями Автозаводская и Павелецкая, произошедший в феврале 2004 г.

В целях избежания таких жертв проблема обеспечения безопасности пассажиров общественного транспорта должна быть решена в первоочередном порядке. Это, поми-

мо объединения организационных усилий всех заинтересованных ведомств, потребует внедрения новых технических средств защиты: систем видеонаблюдения, охранной сигнализации, поисковой техники, позволяющей выявлять взрывные устройства, взрывчатые вещества и иные запрещенные к перевозке опасные предметы; для оборудования залов ожидания и кассовых залов детекторами-анализаторами взрывчатых веществ, дежурных частей милиции, справочных и диспетчерских служб вокзалов и аэропортов – автоматическими определителями номеров телефонов, многоканальными записывающими устройствами (магнитофонами); стационарных постов ДПС Госавтоинспекции – средствами наблюдения, идентификации транспортных средств, доступа к базам розыска и регистрации, проверки подлинности документов и номерных агрегатов транспортных средств).

Необходимо отметить, что вовсе не обязательно ориентироваться на дорогостоящую зарубежную технику. В настоящее время отечественные аналоги по своим техническим и качественным параметрам не уступают ей. Проблема лишь в том, что их выпуск отечественной промышленностью или приостановлен, или прекращен. Прекращены также научные исследования по разработке новых и модернизации существующих технических средств. Поэтому надо реанимировать в этой части ведомственную науку, потенциал которой, как известно, достаточно высок. В частности, предлагается совместно инициировать разработку Федеральной целевой программы «Модернизация и разработка современных технических средств обнаружения оружия, наркотиков, пластических взрывчатых веществ, в том числе маркированных».

Отмеченные проблемы представляют собой лишь некоторую часть в обширном комплексе вопросов безопасности транспортного комплекса, однако их решение в современных условиях обретает актуальность как никогда ранее.

Е.А. Миронова,
ведущий научный сотрудник
НИИ проблем укрепления
законности и правопорядка
при Генеральной прокуратуре РФ,
кандидат юридических наук

ОСНОВЫ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСА

Профилактика указанной категории преступлений тесно связана с проблемами обеспечения безопасности на транспорте. Исполнение законодательства о безопасности на различных видах транспорта (железнодорожном, водном – морском и речном, воздушном, трубопроводном) – основа профилактической деятельности в данной сфере. Однако следует учитывать, что не менее значимым является комплекс профилактических мер, необходимость реализации которых возникает на стадии предварительного расследования преступлений террористического характера на транспорте, в том числе с использованием транспортных средств. В связи с этим необходимо говорить о криминалистическом аспекте профилактики рассматриваемой категории преступлений.

С учетом того, что объекты транспортного комплекса, с точки зрения их криминалистической характеристики, могут быть как *орудием* совершения преступления (самолет, вертолет, автомобиль и пр.), так и *объектом нападения* (например, железнодорожные станции, автобусы, аэропорт, трубопровод), их высокая степень подвижности (динамичности) способствует изменению состояния окружающей среды (обстановки). Это влияет не только на общую тактику расследования конкретного преступления, тактику производства отдельных следственных действий (прежде всего осмотра места происшествия), тактику назначения и проведения судебных экспертиз, но и на процесс выявления обстоятельств, способствовавших совершению преступления. Получение такого рода информации – это не столько выполнение требований уголовно-процессуального закона, сколько реальная возможность в случае ее незамедлительного направления в соответствующие организации, учреждения, ведомства повлиять на состояние безопасности на конкретном участке, в транспортной сфере региона, где совершено преступление.

Законодатель предусмотрел такую возможность, сформулировав в ч. 2 ст. 158 УПК РФ положение о том, что, установив в ходе досудебного производства по уголовному делу обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, дознаватель, следователь вправе внести в соответствующую организации или соответствующему должностному лицу представление о принятии мер по устранению указанных обстоятельств или других нарушений закона. Данное представление подлежит рассмотрению с обязательным уведомлением о принятых мерах не позднее одного месяца со дня его внесения.

Исходя из классификации криминалистически значимой информации по времени ее получения и использования в процессе расследования преступления, необходимо рассматривать соответственно периоды, связанные с проведением первоначальных следственных действий (осмотра места происшествия, допросов и др.), последующим назначением судебных экспертиз и производством иных следственных действий – следственного эксперимента, выемки и осмотра документов и других объектов, обысков, очных ставок, а также с окончанием предварительного следствия и составлением обвинительного заключения (обвинительного акта).

Изучение судебно-следственной практики по данной категории уголовных дел показывает, что представления об устранении обстоятельств, способствовавших совершению преступления, вносятся в большинстве случаев субъектами расследования на заключительном этапе, т.е. когда собранные по делу доказательства позволяют наиболее комплексно и объективно их проанализировать и сформулировать конкретные предложения в адрес соответствующих должностных лиц. В ряде случаев, с тактической точки зрения, эта позиция оправданна. Однако следует учитывать, что в *Обзоре практики использования прокурорских полномочий в целях предупреждения преступлений*, подготовленном в соответствии с п.1.1 указания Генерального прокурора РФ от 28 августа 2001 г. № 52/20, обращено внимание на ряд типичных недостатков представлений, вносимых следователями и дознавателями в рамках расследования уголовных дел. Наряду с таки-

ми, как шаблонность названных процессуальных документов, неточность и общий характер употребляемых формулировок, отсутствие глубокого анализа обстоятельств преступлений и др., отмечены *несвоевременность* (как правило, на завершающей стадии расследования или в день его окончания) внесения представлений, а также *ненадлежащий контроль* за соблюдением сроков рассмотрения представлений и принятыми по ним мерами предупреждения преступлений.

С учетом специфики транспортных объектов, возможности имеющимися у следствия процессуальными средствами повлиять на процесс обеспечения транспортной безопасности в регионе в рамках антитеррористической деятельности представляется необходимым принять все предусмотренные законом меры для выявления обстоятельств, способствовавших совершению преступления террористического характера на транспорте или с использованием транспортных средств, а также четко сформулировать предложения по принятию комплекса превентивных мер.

Таким образом, время внесения представлений в рамках ч. 2 ст. 158 УПК РФ обусловливается анализом реальной ситуации и волеизъявлением субъекта расследования. Вместе с тем такого рода процессуальное решение должно не только соответствовать установленной законом форме, но и быть достаточно информативным, содержательным. В связи с этим остановимся на характеристике возможных источников криминалистически значимой информации о системе антитеррористических мер, реализуемых как на региональном, так и на федеральном уровнях.

Согласно п. 6 ст. 6 Федерального закона *«О борьбе с терроризмом»* для координации деятельности субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом, в соответствии с решениями Президента РФ или Правительства РФ могут создаваться антитеррористические комиссии на федеральном и региональном уровнях.

Деятельность органов исполнительной власти по антитеррористической защите важных объектов координируется **Федеральной антитеррористической комиссией Российской Федерации** (ФАК), образованной в соответствии с постановлением Правительством РФ от 6 ноября 1998 г. (в ред. от 10 декабря 2002 г.), через ее рабочие группы. Главой ФАК является Председатель Правительства РФ. При этом организационно-техническое и информационно-аналитическое обеспечение ее деятельности осуществляет ФСБ России. ФАК призвана вырабатывать основы государственной политики в области борьбы с терроризмом, осуществлять мониторинг и прогнозирование обстановки в этой сфере, координировать антитеррористическую деятельность федеральных органов исполнительной власти, выявлять и устранять причины терроризма, участвовать в подготовке международных договоров в области борьбы с терроризмом и вырабатывать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в рассматриваемой сфере.

В составе ФАК функционируют постоянно действующие специализированные рабочие группы, в том числе по вопросам противодействия воздушному терроризму, терроризму на объектах транспорта.

В Положении о ФАК, утвержденном постановлением Правительства РФ от 6 ноября 1998 г., перечислены ее основные задачи, которые в целом носят профилактический характер: определение стратегических мер борьбы с терроризмом; выявление его причин и условий, а также поиск путей их устранения; информационное обеспечение; координирующие функции межведомственного и международного характера. На Комиссию возлагается, кроме того, инициативная роль в совершенствовании законодательства по борьбе с терроризмом. Для осуществления названных функций ФАК наделяется определенными полномочиями по взаимодействию с органами власти и управления.

В соответствии с постановлением Правительства РФ *«О мерах по противодействию терроризму»* от 15 сентября 1999 г. образован **Межведомственный оперативный штаб** и утвержден его состав, в него вошли руководители правоохранительных органов.

Задачи усиления борьбы с терроризмом, обеспечения неотвратимости ответственности за этот вид преступлений, повышения эффективности их предупреждения требуют от правоохранительных органов расширения координации их деятельности в этом направлении, совершенствования правоприменительной практики, а также устранения недостатков в организации работы и профессиональных просчетов.

В связи с этим важная роль принадлежит **Генеральной прокуратуре РФ.**

На Координационном совещании руководителей правоохранительных органов *«О мерах по усилению борьбы с терроризмом»*, проводившемся 7 августа 1996 г. с участием Генеральной прокуратуры РФ, ФСБ России, ГТК России, МВД России, ФСНП России, было отмечено, что особую опасность представляют акты терроризма с применением *взрывных устройств*. На данный момент наиболее характерны в этом отношении преступления в московском метро и троллейбусах, взрыв автобуса с пассажирами в г. Нальчике, покушение на взрыв железнодорожного вокзала в г. Воронеже. В постановлении Координационного совещания было указано на низкую раскрываемость преступлений террористической направленности, ведомственную разобщенность в профилактической работе. Координационный совет постановил: с учетом активизации международного терроризма разработать и реализовать мероприятия по совершенствованию механизма международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, в первую очередь, с государствами – участниками СНГ.

В постановлении Координационного совещания руководителей правоохранительных органов *«О состоянии борьбы с терроризмом и реализации мер по повышению ее эффективности»* от 12 мая 2000 г. с участием Генеральной прокуратуры РФ, ФСБ России, ГТК России, МВД России, ФСНП России подчеркнуто, что напряженным остается положение в Северо-Кавказском регионе. Из общего количества преступлений террористического характера, зарегистрированных в России, там совершено около половины преступлений. Распространению терроризма в значительной мере способствует увеличение незаконного оборота оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ и расширение деятельности экстремистских организаций. Явно недостаточно проводится правоохранительными органами работа по перекрытию каналов контрабандных поставок средств вооружения, выявлению и пресечению их хищений из хранилищ воинских частей.

В постановлении также указано руководителям правоохранительных органов субъектов РФ на необходимость: принять дополнительные согласованные меры, направленные на активизацию расследования уголовных дел о преступлениях террористического характера (ст. 205, 207 и 277 УК РФ), в первую очередь повлекших тяжкие последствия, на установление, розыск и задержание лиц, их организовавших и совершивших; укрепить либо создать в случае надобности следственно-оперативные группы по таким делам.

О необходимости обеспечения систематического надзора за исполнением федеральных законов *«О противодействии экстремисткой деятельности» и «О борьбе с терроризмом»* органами государственной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления говорится *в решении расширенного заседания коллегии Генеральной прокуратуры РФ* от 12 февраля 2003 г. В связи с этим особое внимание следует обратить на взаимодействие с определенными законом субъектами противодействия экстремисткой деятельности и субъектами, осуществляющими борьбу с терроризмом. Кроме того, необходимо давать надлежащую правовую оценку каждому факту проявления экстремизма, выявленному при проведении проку-

рорских проверок, ставшему известным из средств массовой информации, обращений граждан и юридических лиц; активно использовать предусмотренные законом меры прокурорского реагирования для пресечения распространения экстремистских материалов через средства массовой информации. Целесообразно поручать расследование уголовных дел о преступлениях террористической направленности наиболее квалифицированным следователям органов прокуратуры; по делам данной категории, как правило, лично поддерживать государственное обвинение в суде.

Принимая во внимание, что в настоящее время одним из приоритетных направлений надзорной деятельности прокуратуры является надзор за исполнением федеральных законов «О борьбе с терроризмом», «О противодействии экстремисткой деятельности», в том числе за реализацией профилактических мер по противодействию террористическим проявлениям на объектах транспортного комплекса и обеспечением его безопасности, Генеральный прокурор РФ издал:

- приказ *«Об улучшении организации работы транспортных прокуратур и повышении эффективности их деятельности»* от 31 марта 1998 г. № 19;
- указание *«Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов о борьбе с терроризмом»* от 7 июня 2000 г. № 100/27 (с изм., внесенными приказом от 13 декабря 2001 г. № 76);
- приказ *«Об организации прокурорского надзора за расследованием преступлений террористического характера»* от 13 декабря 2001 г. № 76;
- приказ *«Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного на противодействие проявлениям фашизма и иных форм экстремизма»* от 29 апреля 2002 г. № 25;
- указание *«О порядке взаимодействия органов прокуратуры с Комитетом Российской Федерации по финансовому мониторингу по вопросам противодействия финансированию экстремистской и террористической деятельности»* от 28 февраля 2003 г. № 12/20.
- Для выполнения поставленных задач Генеральная прокуратура РФ подготовила ряд информационных писем, методических рекомендаций, в том числе:
- информационное письмо «*О нарушениях законодательства, направленного на обеспечение безопасности движения на железнодорожных переездах»* от 16 октября 1996 г. № 23 д/7-96;
- информационное письмо *«Об исполнении законодательства о безопасности полетов при чартерных перевозках грузов из-за рубежа»* от 24 сентября 2002 г. № 7/7-62-2002;
- методические рекомендации *по проверке исполнения законодательства о безопасности полетов и эксплуатации воздушного транспорта* от 18 февраля 2003 г. № 39-8;
- методические рекомендации *по расследованию терроризма* от 24 марта 2003 г. № 36-12-03;
- информационное письмо *«О состоянии законности при проведении доследственных проверок и расследовании уголовных дел террористической направленности»* от 22 сентября 2003 г. № 39-23;
- методические рекомендации *по расследованию и предупреждению терроризма на транспорте*, 2003 г.

Для предварительного следствия особую значимость, с информативной точки зрения, а также анализа обстоятельств, способствовавших совершению конкретного преступления террористического характера, может представлять изучение работы региональных и местных антитеррористических комиссий, которые образуются, как правило, во всех субъектах Федерации. Кроме того, на региональном и местном уровнях действу-

ют координационные совещания руководителей правоохранительных органов по вопросам борьбы с терроризмом и экстремизмом.

С учетом сохраняющейся в Южном федеральном округе сложной криминогенной обстановки, связанной с террористическими акциями, в том числе на объектах транспортного комплекса и с использованием транспортных средств, НИИ при Генеральной прокуратуре РФ провел анализ деятельности указанных антитеррористических комиссий, координационных совещаний, а также практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о безопасности на транспорте и Федерального закона «О борьбе с терроризмом» в ряде регионов Южного федерального округа.

Прокуратуры Ставропольского края, Краснодарского края, Республики Северная Осетия – Алания, Республики Дагестан, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Калмыкия, Республики Адыгея, Республики Ингушетия, Карачаево-Черкесской Республики, Астраханской, Волгоградской, Ростовской областей представили необходимые материалы, анализ которых позволил авторам в рамках методического пособия[1] сформулировать систему научно-обоснованных рекомендаций по расследованию и предупреждению терроризма на транспорте, а также осветить положительный опыт работы по антитеррору на региональном уровне. Анализ этой информации в полной мере может быть использован для выработки комплекса профилактических мер, реализация которых является основой криминалистической профилактики преступлений террористического характера на объектах транспортного комплекса.

А.Т. Самотокин,
старший научный сотрудник
ВНИИ МВД РФ

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

Эскалация терроризма в повседневной действительности становится обычным явлением. Взрывы, десятки трупов, многочисленные репортажи и заявления официальных лиц, фотороботы предполагаемых преступников, похожие на половину взрослого населения страны, – все как будто из дешевого голливудского триллера – холодит кровь, заставляет цепенеть от ужаса, но забывается через час после просмотра…Мы привыкли.

[1] Расследование терроризма на транспорте. Методическое пособие (проект). М., 2004. С. 103–113.

У нас особое привыкание. Мы не с теми, кто 3 сентября 2003 г. находился в электропоезде № 6309 сообщением «Кисловодск – Минеральные Воды» (срабатывание радиоуправляемого взрывного устройства – погибло 5, ранено 30 человек); кто 5 декабря 2003 г. следовал в электропоезде того же маршрута (взрыв СВУ во втором вагоне – пострадало более 200 человек, 47 из которых погибло); кто 6 февраля 2004 г. в 8 часов 30 минут спешил на работу в электропоезде Московского метрополитена (взрыв СВУ на перегоне ст. Автозаводская – Павелецкая, пострадало около 200 человек, погибло – 39). Нам еще страшно, но уже не больно. Все понимают: эти взрывы не последние, будут еще. Так страна привыкала к проблеме Чечни – необученные мальчики, бездарные действия военных, наши расстреливают наших…

Победить терроризм невозможно – это всеми принимается как аксиома. Сотрудники силовых ведомств, ученые-террологи, руководители всех звеньев и рангов… Но где же выход из лабиринта? Мнения расходятся. Одни говорят, что надо увеличивать количество милиционеров, металлоискателей и видеокамер. Другие предлагают обустроить Чечню, провести переговоры с их лидерами и забыть старые грехи. Третьи требуют пересмотреть уголовное законодательство, применять к террористам высшую меру наказания – смертную казнь.

На наш взгляд, правы и первые, и вторые, и третьи, а также многие другие, пытающиеся найти радикальное средство от террористической угрозы. Но создается впечатление, что их усилия направлены в разные стороны, словно лебедь, рак и щука, пытающиеся сдвинуть воз накопившихся проблем. Нет ощущения цельности в действиях субъектов антитеррористической деятельности, что, по большому счету, есть следствие государственной политики борьбы с терроризмом – или ее отсутствия. Ведь и сегодня, спустя пятнадцать месяцев после захвата и гибели заложников в Театральном центре на Дубровке, продолжаются циничные по своей сути судебные процессы между пострадавшими в результате террористической акции и … собственным государством.

Поэтому любая деятельность, направленная на предупреждение, пресечение проявлений терроризма, минимизацию последствий террористической деятельности, будет эффективна только в рамках целостной государственной программы борьбы с терроризмом с четко обозначенными целями и конкретными путями их достижения. Ведь «главную роль в противодействии терроризму, как и другим видам оргпреступности, должно играть государство»[1].

Приведенные примеры террористических акций осуществлены на железнодорожном транспорте. И это не случайно. Железнодорожный транспорт, в силу присущих ему особенностей, является наиболее уязвимым объектом преступных посягательств. И если метрополитен, имеющий относительно строгую пропускную систему, можно оборудовать техническими средствами (например, камерами слежения), то как контролировать многие и многие тысячи километров железнодорожных магистралей, не знает никто.

Террористы действуют на опережение, применяя новые виды взрывчатки, радиоуправляемых устройств и другие новейшие средства уничтожения. Предупреждение любых преступлений, в том числе террористических акций, обходится гораздо дешевле устранения их последствий. На наш взгляд, необходимо уделять большее внимание именно технической стороне деятельности по предупреждению, пресечению терроризма. Современная техническая мысль поражает воображение – через несколько лет компьютер будет общаться с человеком посредством собственного интеллекта.

---

[1] *Лопатин В.Н.* Актуальные проблемы участия прокуратуры в борьбе с терроризмом // Терроризм и безопасность на транспорте: Материалы международной научно-практической конференции, 5 – 6 февраля 2002. Сборник. Часть 2 / Под ред. доктора юридических наук В.Н. Лопатина, М., 2002. С. 70.

Железнодорожный транспорт – технически развитая, сложная система. С учетом особенностей ее функционирования представляется насущной разработка технических условий для создания систем безопасности на железнодорожном транспорте, действующих на принципах обнаружения и предупреждения, несанкционированного вмешательства в деятельность железнодорожной системы страны.

О.М. Хлобустов
старший научный сотрудник
Академии ФСБ РФ

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЙ НА ТРАНСПОРТЕ

Проблема противодействия угрозе терроризма, как известно, остро стоит в начале XXI века перед всем миром.

Если рассматривать ее применительно к сфере транспорта как важнейшей отрасли современной индустрии, то она имеет свою специфику, прежде всего обусловленную особенностями инфраструктуры и самого механизма функционирования современных транспортных систем.

Относительно общей проблемы предупреждения террористических проявлений специфика этой работы на транспорте определяется

организацией защиты стационарных и подвижных объектов транспортной инфраструктуры, их охраной;

организацией предупредительной работы в пассажирских потоках.

Учитывая как важность проблемы обеспечения безопасности пассажирских и грузовых перевозок, так и предупреждения возможных акций терроризма, в последние годы был принят ряд международных соглашений, касавшихся этих вопросов.

Но, как известно, решение относительно частных вопросов требует предварительного рассмотрения более общих вопросов, каковыми являются вопросы противодействия терроризму в современных условиях, а еще конкретнее – в современной России. И здесь ситуация выглядит крайне тревожной. Необходимо подробно остановиться на этом вопросе, прежде всего, потому что далеко не все – не только российские, но и иностранные граждане – участники конференции имеют адекватное представление о складывающейся в России криминальной ситуации. В силу ряда причин в последнее десятилетие в России терроризм становится средством достижения политических, корыстных и иных целей.

Если в 1993 г. совершено около 200 посягательств с признаками террористической акции, то в 2003 г. – 651. И это намного больше, чем в любой развитой стране мира, чем во всех странах Евросоюза вместе взятых, со стороны которого нередко раздается критика в адрес предпринимаемых нашей страной антитеррористических мер.

Так, по данным Генеральной прокуратуры, в Российской Федерации за период 1995 – 2002 гг. прозвучало 3 987 «криминальных» взрывов (в 1995 г. – 273, в 1996 г. – 479, в 1997 г. – 591, в 1998 г. – 647, в 2000 г. – 574, в 2001 г. – 576, за первое полугодие 2002 г. – 291), что свидетельствует об их стабилизации в 2000 – 2002 гг. на уровне, примерно в 2,5 раза превышающем базовый показатель 1995 г.

И это при том, что в 1970 – 1989 гг. в СССР ежегодно происходило не более 100 "криминальных" взрывов, включая также небрежное обращение с боеприпасами и взрывоопасными материалами.

При этом последовательно возрастал удельный вес политических мотивов осуществления данных деяний: если в 1995 – 1999 гг. он не превышал 6,9% от их общего числа, то в 2000 г. – составил уже 26,1%, в 2001 г. – 33,7%, в 2002 г. (за первое полугодие) – 26,5%.

В то же время в 2000 – 2002 гг. прирост числа взрывов террористической направленности составлял в среднем 31,4% ежегодно.

В целом в настоящее время акции "бомбового" терроризма составляют около 63% в общем массиве преступлений террористического характера, причем 90% из них приходится на Чечню.

18,9% прогремевших в первом полугодии 2002 г. взрывов имели корыстную мотивацию, 21,2% совершены из хулиганских побуждений, 3% имели в основе чувства мести и мотивировка еще 31,3% не была выявлена правоохранительными органами в процессе следствия.

Вследствие роста социальной напряженности в обществе расширяется и социальная база терроризма – в 1997 – 2002 гг. за совершение террористических действий было осуждено 5 690 человек, при этом еще 3 824 установленных исполнителя террористических акций или причастных к ним лиц не были привлечены к уголовной ответственности ввиду их неразысканности.

Это свидетельствует о сохранении в обществе серьезного преступного потенциала, причем уже имеющего определенный криминальный опыт и «профессиональные» навыки.

Отметим, что хотя к августу 2003 г., по данным правоохранительных органов, численность незаконных вооруженных формирований в Чечне сократилась, ориентировочно до 1 600 человек (около 500 из которых составляют иностранные граждане) тем не менее опыт свидетельствует о том, что подобный террористический субъект может продолжать активную преступную деятельность и для полной победы над ним требуется несколько лет напряженной работы правоохранительных органов и специальных антитеррористических служб.

В связи с этим возрастает необходимость как усиления борьбы и противодействия терроризму, так и защиты его жертв.

Как обоснованно подчеркивалось в специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О.О.Миронова, все жертвы терроризма в России можно разделить на четыре группы, каждая из которых нуждается в специфической системе мер защиты их прав и законных интересов.

П е р в у ю составляют жители городов и поселков, непосредственно пострадавшие от действий террористов. В общей сложности к началу 2003 г. в результате террористических акций пострадало более 49 тыс. человек, в том числе тысячи мирных граждан Чечни, а прямой материальный ущерб от действий террористов составил 2 млр. 477,3 млн. рублей, а косвенный ущерб, по оценкам экспертов, – еще более 1,1 млр. рублей.

В т о р у ю г р у п п у – мирные жители – преимущественно Чечни, Ингушетии, Дагестана, пострадавшие в результате контртеррористических мероприятий, в том числе вследствие ошибок и несогласованных действий вооруженных сил и правоохранительных органов. Сюда же можно отнести сотни тысяч беженцев и вынужденных переселенцев из горячих точек.

Т р е т ь ю г р у п п у – военнослужащие и сотрудники правоохранительных органов и спецслужб, принимавшие участие в контртеррористических операциях и погибшие либо получившие ранения и увечья, а также члены их семей.

Только с 1 октября 1999 г. по 23 ноября 2002 г. «невоюющая» Россия потеряла погибшими более 10,5 тыс. солдат, прапорщиков и офицеров, а более 75 тыс. получили ранения и контузии. Последнюю группу составляем все мы, граждане России, становящиеся заложниками и объектами покушений организаторов и исполнителей террора.

Нельзя в то же время не отметить, что многие зарубежные государства и неправительственные организации, в том числе правозащитные, применяют в отношении предпринимаемых в России мер по противодействию терроризму принцип и политику "двойных стандартов", что также не ведет к защите и восстановлению прав жертв преступных посягательств и объективно играет на руку террористам и их пособникам.

О необходимости решительно покончить с практикой «двойных стандартов» в отношении террористов говорил в выступлении на Второй международной конференции «Мировое сообщество против глобализации преступности и терроризма» (20–21 января 2004 г., Москва) бывший министр обороны Израиля, а ныне депутата кнессета Биньямина Бен-Элизера. Он отмечал необходимость как ликвидации "двойных стандартов" в подходе к борьбе с терроризмом, так и прекращения поддержки – моральной, политической, материальной организаторов террора, прославления террористов-самоубийц («шахидов»).

Критикам антитеррористических действий России укажем на явную недооценку того бесспорного исторического факта, что руководство непризнанной «республики Ичкерия» с «президентом», которой они предлагают открыть переговоры, совершило 6 августа 1999 г. акт прямой агрессии против России. Впрочем, забывают об этом и многие наши «правозащитники», также выступающие за некие соглашения с Масхадовым.

Напомним им, что за Хасавюртовскими соглашениями 1996 г. последовали взрывы жилых домов в Москве. Увы! Об этой трагедии забыли на Западе.

А ведь главный принцип – и мировой практики противодействия терроризму (заложенный в федеральном законе «О борьбе с терроризмом») – это приоритет мер предупреждения терроризма. И именно в этом направлении шло развитие мировой антитеррористической практики 2001 – 2002 гг.

Я согласен с мнением по вопросу стратегии борьбы с терроризмом директора российского Центра исследований социального экстремизма И.В.Залысина, который полагает, что для победы над терроризмом прежде всего необходимо решить те реальные социальные проблемы, болезненной реакцией на которые является терроризм. Какими бы маргинальными не были сознание и поведение террористов, они в противном случае будут встречать сочувствие у определенной части населения, сталкивающейся с аналогичными проблемами.

При этом действия властей, связанные с ликвидацией источников социальных конфликтов, ни при каких условиях не должны выглядеть как уступка террористам. Общество должно рассматривать их как результат целенаправленной, долговременной политики государства, не связанной прямо с каким-либо террористическим актом.

Поэтому, ведя борьбу с терроризмом власти должны ясно и недвусмысленно показать, где возможен компромисс при решении проблем, вызвавших тот или иной социальный конфликт, а где – нет.

Правительству следует активно сотрудничать с умеренными группировками оппозиции, предлагать им разнообразные компромиссы (например, в случае межэтнических конфликтов – любую форму политической самостоятельности в рамках единого федеративного государства), с тем чтобы противопоставить их террористам, предотвратить или разрушить союз между ними[1].

По отношению к террористам требуется жесткая силовая позиция. Единственное, о чем можно говорить с ними, – это об их разоружении и сдаче властям.

В то же время использование насилия против террористов, чтобы быть эффективным, должно быть подчинено принципам правомерности, логичности и последовательности.

Любые крайности, резкие переходы от жестоких репрессий к мягкой, либеральной политике и наоборот, как правило, лишь ослабляют политический режим. Колебания, отсутствие логики в действиях властей вызывают непонимание и неприятие в обществе. Непринятие мер против лиц, подрывающих стабильность режима, создает ощущение безнаказанности у преступников и беззащитности у их жертв. С другой, стороны, чрезмерные репрессии, особенно против невиновных лиц, вызывают отчуждение граждан от поддержки властей.

Практика показывает, что только легитимное, т.е. рассматриваемое как законное, оправданное в глазах общества применение силы может быть эффективным в борьбе с терроризмом. Если же общественное мнение не только не понимает, зачем против террористов применяется насилие, но и сочувствует им, трудно достичь победы в борьбе с терроризмом. Поэтому властям необходимо убедительно доказать обоснованность использования силы против террористов, дегероизировать их, раскрыть опасность и бесчеловечную сущность терроризма.

И крайне велика в связи с этим в общей стратегии противодействия терроризму роль СМИ.

---

[1] Независимая газета. 2000 г. 11 ноября.

С.А. Тудос,
соискатель Академии
управления МВД России, майор

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕДОМСТВЕННОЙ ОХРАНЫ МИНТРАНСА РОССИИ

В 1992 г. был принят Федеральный закон *«О безопасности»*. Он стал фундаментом для создания многих направлений военной, информационной, экономической, экологической, пожарной, дорожной, транспортной безопасности. С огорчением приходится констатировать, что более чем десятилетний период не позволил обществу добиться стабилизации положения по основным направлениям безопасности. Сегодня специалисты вынуждены признать, что количество различных угроз не уменьшилось. Более того, большинству приходится быть свидетелями расширения их ассортимента. Уровень различных угроз, и в первую очередь терроризма, продолжает набирать обороты.

Анализ статистики преступлений показывает, что криминальная обстановка в России остается довольно сложной, а по некоторым позициям продолжает ухудшаться. Преступность по-прежнему представляет серьезную угрозу внутренней безопасности Российской Федерации, оказывая негативное влияние на общественно-политическое и социально-экономическое развитие страны. Все это, безусловно, свидетельствует о болезни общества, о наличии серьезных недугов в его различных сферах. Оно пытается защищаться различными формами и методами, в том числе путем создания охранных структур. Не является в этом плане исключением и Министерство транспорта Российской Федерации, создавшее свою ведомственную охрану, которая призвана обеспечить безопасность объектов транспортной инфрастуктуры, транспортных средств и персонала.

Правовой основой создания в Министерстве транспорта России собственной охранной структуры является Федеральный закон *«О ведомственной охране»* от 14 апреля 1999 г. В его развитие постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. было утверждено Положение о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации.

Логико-позитивный анализ содержания двух упомянутых документов позволяет сделать вывод, что объем функций и задач у ведомственной охраны Минтранса России по отношению к этим же позициям, изложенным в законе, несколько уменьшился. Это касается в первую очередь выполнения функций по обеспечению должного уровня противопожарной защиты охраняемых объектов, реагирования на пожары и другие чрезвычайные обстоятельства.

Почему акцент сделан на этой позиции? Практика показывает, что во многих случаях теракт сопровождается пожаром. Так было и при взрыве в вагоне метро между станциями «Павелецкая» – «Автозаводская» в феврале 2004 г. Неудовлетворительное противопожарное состояние любого объекта, и прежде всего его захламленность, создает удобную ситуацию для проведения терракта.

Во-вторых, – это живительная почва для размещения орудий террористических актов. В-третьих, – невыполнение многих требований нормативных актов по пожарной безопасности затрудняет действия людей, оказавшихся в зоне теракта, по самостоятельной эвакуации, деятельность аварийно-спасательных и медицинских формирований по оказанию помощи пострадавшим. Так, например, в соответствии с ГОСТ Р 12.2.143-2002 «Системы фотолюминесцентые эвакуационные» многие объекты транспорта (метрополитен, вокзалы, аэропорты и т.д.) должны быть оборудованы фотолюминесцентными системами, которые обеспечивают свечение в условиях отключения напряжения, при задымлении, аварии или другой нештатной ситуации. Однако, как показывает практика, их во многих случаях нет, и в том числе потому, что никто не требует выполнения требований упоминавшегося ГОСТа.

Для многих объектов транспорта и транспортной инфрастуктуры сам по себе пожар, даже без теракта, – серьезная угроза безопасности пассажиров и персонала. Из этого следует, что любая охрана, в том числе ведомственная охрана Минтранса России, определенным образом должна заниматься вопросами противопожарной защиты.

Владимир Даль в Толковом словаре живого великорусского языка, давая определение слову «охранять», поясняет, что это одновременно «стеречь, беречь, оберегать, сторожить, караулить, боронить, защищать, безопасить, крыть, отстаивать, заступать, держать в целости, спасать». Создавая словарь более 100 лет назад, он не предвидел создание ведомственной охраны, но тем не менее в порядке примера к слову «охранять» использует фразу: «От огня охранять, да в воде утопить».

Вполне обоснованно можно допустить, что, выполняя охранные функции, ведомственная охрана Минтранса России может и должна заниматься не только охраной от

хищений, краж и т. д., но одновременно охранять объект (груз, имущество и т.д.) от злой стихии огня, от пожаров.

Сегодня ведомственная охрана Минтранса России, выполняя охранные функции, является по оригинальному выражению сатирика «специалистом только левого уха». Она охраняет только от краж, хищений и других противоправных, решением других охранных функций, как говорили во времена В.Даля, «бережением от огня», она не занимается, хотя это в соответствии с законодательством входит в ее обязанности.

Для ясности обратимся к требованиям Федерального закона «О ведомственной охране», ст. 12 которого предусматривает, что работники ведомственной охраны обязаны:

обеспечить защиту охраняемых объектов от противоправных посягательств;

осуществлять мероприятия по предупреждению нарушений пропускного и внутриобъектового режима;

участвовать в установленном порядке в осуществлении контроля за соблюдением противопожарного режима, тушении пожаров, а также ликвидации последствий аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций на охраняемых объектах».

Закон четко определил, что ведомственная охрана должна выполнять определенный набор «пожарных» функций.

Здравая логика подсказывает, что составляющая часть понятия «охрана объекта» – это его охрана от пожаров и нарушений, которые могут привести к возникновению пожара. Например, работник ведомственной охраны при обходе участка обнаружил оставленный на ночь включенный свет или того хуже – камин или обогреватель. Понятно, что это может привести к возникновению пожара и он должен определенным образом реагировать, дабы предотвратить возможное возникновение загорания.

Федеральный закон «О ведомственной охране» ставит задачу работникам охраны по их участию в осуществлении контроля за соблюдением противопожарного режима и тушении пожаров. Статья 11 Закона предусматривает, что им предоставлено право проверять условия хранения имущества на охраняемых объектах, состояние инженерно-технических средств охраны; **при выявлении нарушений, создающих на охраняемых объектах угрозу возникновения пожаров,** безопасности людей …, принимать меры по пресечению указанных нарушений.

Наверное, нет необходимости доказывать, что разлитые горючие жидкости, захламленность, неисправная пожарная или охранно-пожарная сигнализация, неработающие установки автоматического пожаротушения, пожарные щиты без набора нужного инвентаря, неисправные средства радио- и проводной связи, бездействующие системы оповещения и многое другое имеют к этому прямое отношение. Все эти позиции тесно увязаны с качеством охраны объекта и одновременно являются мерами профилактики возможных терактов.

Хотелось бы обратить внимание еще на одну принципиальную деталь закона, предусматривающую обязанность ведомственной охраны заниматься вопросами противопожарной защиты.

Закон «О ведомственной охране» вводит понятие «внутриобъектовый режим» и дает его определение. На законодательном уровне установлено, что «внутриобъектовый режим – порядок, обеспечиваемый совокупностью мероприятий и правил, выполняемых лицами, находящимися на охраняемых объектах, в соответствии с требованиями внутреннего трудового распорядка и **пожарной безопасности**».

Логико-позитивный анализ определения позволяет сделать вывод, что ведомственная охрана, вне зависимости от ее вида, осуществляет комплекс различных мероприятий по предупреждению нарушений пропускного и внутриобъектового режимов. На практике это означает, что наряду с охраной объекта она должна осуществлять всевоз-

можные меры по обеспечению должного уровня пожарной безопасности. Например, въезд автотранспорта на территорию ряда объектов без наличия искрогасителя на выхлопной трубе не допустим, это может привести к возникновению пожара. Поэтому работники охраны, осуществляя пропускной режим, одновременно обеспечивают выполнение установленных на объекте правил пожарной безопасности.

К сожалению, все позиции, касающиеся обеспечения ведомственной охраной Минтранса России противопожарной защиты охраняемых объектов, из Положения, регламентирующего ее деятельность, по непонятным причинам были исключены. Вряд ли принесет пользу объектам транспорта и пассажирам, которые в равной степени подвергаются угрозе возникновения пожара и совершения теракта.

Многие видели по телевизору много раз мелькавшую рекламу, где продавец колбасного отдела задает вопрос: «Сколько вешать в граммах?». Перефразируя его вопрос, нужно спросить: «Каков объем участия охраны в обеспечении пожарной безопасности на охраняемом объекте?». На сегодня он равен нулю. Ведомственная охрана Минтранса России этим вопросом не занимается

Принятие Федерального закона «О ведомственной охране» предусматривало снижение финансовой нагрузки на бюджет, определенное совмещение ведомственной охраной, в том числе Минтранса России, по охране и пожарной безопасности.

У коллег Минтранса России – железнодорожников ведомственная охрана уже более 80 лет выполняет совмещенные функции. Это оправдано по многим позициям, в том числе в условиях борьбы с терроризмом.

Остается надеяться, что Минтранс России оценит опыт смежников и предложит внести изменения и дополнения в постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. по обеспечению ведомственной охраной противопожарной защиты на объектах транспорта и транспортной инфрастуктуры.

Е.Н. Сахаров,
сотрудник Академии ФСБ России,
кандидат юридических наук

СПЕЦСЛУЖБЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ НА ТРАНСПОРТЕ

Транспорт является одним из ключевых звеньев государственной системы, обеспечивающих выполнение важных политических, экономических, социальных и оборонных задач. В связи с этим все его виды были и остаются объектами оперативного обеспечения спецслужб и правоохранительных органов Российской Федерации, направленного на выявление, предупреждение и пресечение противоправной деятельности со стороны международных террористических организаций, боевиков незаконных вооруженных формирований, а также отдельных экстремистски настроенных лиц.

Государство всегда придавало особое значение защите своих транспортных коммуникаций. Так, на заре советской власти вопрос нормального функционирования транспорта стоял наряду с вопросом быть или не быть этой власти. Поэтому 7 августа

1918 г. одним из первых был создан транспортный отдел ВЧК по борьбе с саботажем, вредительством, шпионажем, диверсиями и терроризмом.

Особая ответственность возлагалась на органы безопасности по защите транспортных коммуникаций с наступлением военных действий в целях парализации подрывных усилий спецслужб государства-агрессора.

Так, в ходе Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. спецслужбы Германии практически на всех прифронтовых железных дорогах пытались собирать сведения о пропускной способности крупных железнодорожных узлов, наличии на них воинских эшелонов с живой силой и военной техникой, местах дислокации промышленных предприятий, изготовлявших для фронта оборонную продукцию, с целью совершения диверсий.

Усилия гитлеровской разведки (свыше 130 разведывательных и более 60 разведывательно-диверсионных школ) по массовой заброске диверсантов на территорию СССР и, в частности на железнодорожные коммуникации, в результате оперативно-розыскных мероприятий советской контрразведки в значительной степени были парализованы. Всего с 1941 по 1945 год сотрудники транспортных органов государственной безопасности задержали и разоблачили более тысячи немецких агентов и диверсантов.

Участие органов государственной безопасности в обеспечении секретности и безопасности воинских перевозок во многом предопределило внезапность и успех боевых операций Красной Армии на театрах военных действий.

Особенно большое влияние на ход вооруженной борьбы оказали стратегические наступательные операции, целью которых было коренное изменение обстановки на театре военных действий и военно-политической обстановки в странах – участниках Второй мировой войны. Всего Верховным Главнокомандованием было запланировано и проведено 34 таких операции, причем более 95% перевозок (до одного миллиона тонн боеприпасов, горючего, продовольствия и других материальных средств на одну стратегическую операцию завершающего периода войны) из глубины страны до тыловой границы фронта выполнялись средствами железнодорожного транспорта.

В конце XX века в связи с проводимыми в Российской Федерации политическими, экономическими и социальными реформами произошли существенные изменения в структурах федеральных органов исполнительной власти, в характере производственной, финансовой, предпринимательской деятельности, в сфере внешнеэкономических отношений, появились предприятия и учреждения с различными формами собственности. Эти изменения затронули и транспортную отрасль страны.

Так, снятие многих ограничений на выезд за границу, расширение суверенитета субъектов Российской Федерации в вопросах внешнеторговой деятельности, присутствие зарубежных предпринимателей на российском рынке транспортных услуг, ослабление режима передвижения иностранных граждан по территории страны позволяют спецслужбам иностранных государств, международным террористическим организациям и отдельным лицам изыскивать лазейки для добывания интересующих их сведений с целью нанесения ущерба безопасности Российской Федерации.

Анализ оперативной обстановки на объектах транспорта показывает, что ее **определяющими факторами** являются:

1. Разведывательные устремления спецслужб иностранных государств, направленные на использование возможностей каналов международных и внутрироссийских транспортных сообщений, для осуществления агентурной, технической разведки и сбора информации с легальных позиций, особенно под прикрытием различных зарубежных транспортных фирм и компаний. Так, например, органы безопасности располагают фактами, свидетельствующими о том, что граждане США, Великобритании и других стран, действующие под прикрытием дипломатических представительств, при поездках

по территории нашей страны нередко уклоняются от официально разрешенных маршрутов свободного передвижения и пытаются проникнуть в закрытые места (районы, города) с целью добывания разведывательной информации о военных и промышленных объектах, имеющих важное стратегическое значение для обеспечения обороноспособности Российской Федерации.

На объектах транспорта сосредоточены сведения, составляющие государственную тайну (о дислокации особорежимных объектов Минобороны России, предприятий и учреждений оборонно-промышленного комплекса страны, о количестве и характере перевозимых с данных предприятий секретных и совершенно секретных грузов и продукции и т.п.).

Установлено, что спецслужбы ряда стран, используя открывшиеся широкие возможности передвижения по территории России, повысили разведывательную активность в отношении специальных и воинских перевозок; мест дислокации боевых железнодорожных ракетных комплексов (БЖРК); инфраструктур Северного морского пути и Транссибирской магистрали, автоматизированных информационных сетей и банков данных российской транспортной отрасли и ее мобилизационной готовности.

2. Расширение масштабов террористической и диверсионной деятельности на транспортных коммуникациях страны. Многие объекты транспорта (вокзалы, мосты, тоннели, гидросооружения, крупные железнодорожные узлы) уязвимы в диверсионном и террористическом отношении. Вывод их из строя может привести к парализации жизнедеятельности целых экономических районов страны.

В 70–90 гг. XX века по миру и у нас в стране прокатилась волна так называемого воздушного терроризма, главным образом в форме захвата воздушных судов и обращением в заложники их пассажиров и экипажей. Рост актов незаконного вмешательства в деятельность воздушного транспорта страны потребовал адекватного реагирования на это со стороны спецслужб и правоохранительных органов, в связи с чем были усилены общепредупредительные, технические, оперативные и управленческие меры по противодействию актам террора.

События 11 сентября 2001 года, когда террористами были проведены атаки на два небоскреба делового центра г. Нью-Йорка с использованием в качестве таранного оружия захваченных гражданских самолетов с пассажирами на борту, резко перевернули представления о реальной угрозе безопасности, исходящей от международных террористических организаций, и поставили перед российскими спецслужбами и правоохранительными органами вопросы совершенствования системы мер по обеспечению безопасности пассажиров транспортных средств, своевременного выявления планируемых террористических акций с использованием транспортных средств, в том числе со стороны боевиков незаконных вооруженных формирований, находящихся на территории Чеченской республики и пытающихся совершать террористические акции в других регионах страны.

Так, участники незаконных вооруженных формирований в Чеченской Республике осуществляют на объектах транспорта дерзкие террористические акции, приводящие к человеческим жертвам, свидетельством чего являются организованные ими взрывы на железнодорожных вокзалах в г. Армавире и г. Пятигорске при скоплении там большого числа людей, подрывы путевого хозяйства и подвижного состава на ряде участков Северо-Кавказской железной дороги, захваты пассажирских самолетов и заложников в аэропортах Северо-Кавказского региона в 90-х гг. и на Внуковских международных авиалиниях в 2001 г.

Чеченские террористы на различных видах транспорта доставляли в города Москву, Волгодонск, Каспийск значительные партии взрывчатки и оружия для совершения взрывов жилых домов, захвата заложников в здании театра на Дубровке (ноябрь 2002 г.)

и других особо тяжких преступлений, приведших к значительным человеческим жертвам.

В частности, установлено, что чеченские сепаратисты активно использовались поезда «Грозный-Москва», «Назрань-Москва» и «Гудермес-Москва» для переправы в различные регионы страны оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и денежных знаков (долларов США и российских рублей, в том числе фальшивых) в целях снабжения своих боевиков, укрывавшихся на территории России и готовившихся к совершению террористических акций. Для реализации преступных замыслов боевики НВФ внедряют своих пособников в состав бригад проводников этих поездов, а также на железнодорожные станции.

Большой общественный и политический резонанс вызвали совершенные в 2003 году боевиками НВР взрывы вагонов электропоездов, осуществлявших в часы пик перевозки пассажиров (Кисловодск, Пятигорск), а также взрыв в вагоне электропоезда московского метрополитена в районе станции «Павелецкая» в феврале 2004 года.

Анализ показывает, что наиболее уязвимыми объектами транспорта в диверсионном и террористическом отношении является объекты метрополитенов (в Москве ежесуточный пассажирский поток составляет более 9 млн. человек, в г. Санкт-Петербурге более 3). Проникновение в метро относительно доступно для террористов в общем пассажиропотоке, а также в качестве так называемых диггеров (исследователей подземных коммуникаций городов). При этом надо учитывать, что террористический акт в метро повлечет за собой массовые человеческие жертвы, приведет к длительному нарушению функционирования метрополитена, серьезным усложнением работы наземного транспорта, вызовет большой политический и общественный резонанс, а также развитие панических настроений среди населения.

Показателен пример расследования взрыва в московском метро органами государственной безопасности в 1976 году, когда были осуществлены беспрецендентные оперативно-розыскные меры с задействованием всех оперативных сил и средств, включая правоохранительные органы страны по поиску исполнителей и заказчиков этого террористического акта. В разоблачении армянских террористов (Затикяна и др.), определенную роль внесли оперативные сотрудники транспортных подразделений органов безопасности, которые, в частности на Курском вокзале, обнаружили сумку с самодельным взрывным устройством, предназначенным для совершения второго акта терроризма в Москве.

По оценке российских специалистов и экспертов Европейского союза, антитеррористическая защищенность объектов метро европейских столиц оценивается на весьма низком уровне.

Проведенное в 2002 году исследование объектов метрополитенов, действующих в городах Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Нижний Новгород, Самара, Екатеринбург и Волгоград, свидетельствует о необходимости повышения уровня их антитеррористической и противодиверсионной защиты путем принятия эффективных мер организационного, технического и оперативного характера.

В целях приведения действующей системы мер обеспечения безопасности объектов метрополитенов реально существующему уровню террористической и диверсионной опасности, только по самым приблизительным подсчетам, требуется более 4,5 млрд. рублей. В этих целях необходимо целевое привлечение средств федерального бюджета, субъектов Российской Федерации, муниципалитетов городов. Одним из направлений повышения антитеррористической защищенности объектов метрополитенов является создание собственной службы безопасности (на примере функционирования служб авиационной безопасности в аэропортах страны), финансирование которой

будет осуществляться путем отчисления определенного процента (в среднем до 10 %) от стоимости одной поездки пассажира на метро.

3. Активное использование международными террористическими организациями канала международных транспортных сообщений (КМТС) для заброски на территорию Российской Федерации из-за рубежа наемников, оружия, боеприпасов, валютных и наркотических средств, медикаментов для НВФ на территории Чеченской Республики.

Так, например, в сентябре 1999 г. на таможенном терминале г. Нальчика обнаружен груз с военным имуществом иностранного производства без сопроводительных документов, который был доставлен рейсом авиакомпании «Ирс-Аэро» для нелегальной перевозки в лагерь боевиков Хаттаба. Среди этого имущества было: камуфлированное военное обмундирование, современные средства связи (88 радиостанций с периферийным оборудованием, 3 сканера для радиоперехвата и пеленгации, 199 пейджеров, 4 пейджеровые системы и полный комплект антенно-фидерных устройств к указанным средствам связи, компьютерная программа, обеспечивающая радиоперехват и налаживание мобильной и спутниковой систем связи, и многое другое).

«Мягкость» визового режима на административных границах СНГ, отсутствие должного пограничного, таможенного и миграционного контроля в ряде регионов (Закавказье, Средняя Азия, Белоруссия, Украина, Молдова) позволяют проникать на территорию нашего государства гражданам третьих стран, в числе которых могут находиться агенты иностранных спецслужб, эмиссары международных террористических организаций, наемники, засылаемые на территорию Чеченской Республики, другие категории преступных элементов, представляющие угрозу безопасности России, а также вывоза их за границу в случае наступления угрозы уголовного преследования последних со стороны российских правоохранительных органов или для обучения в лагерях подготовки террористов, дислоцированных в Афганистане, Пакистане, Алжире, Турции, Саудовской Аравии, Польше, Иордании, Грузии и других государствах. При этом чеченские сепаратисты используют различные возможности выезда из России за границу, включая выезд по поддельным паспортам и фальшивым медицинским документам, «свидетельствующим» о необходимости прохождения лечения в зарубежных клиниках и больницах, и т.д.

При этом пересечение административных границ между Россией и Республикой Беларусь осуществляется в безвизовом режиме, чем пользуются незаконные мигранты из многих европейских стран.

В ходе реализации одного из этапов антитеррористической операции в Северо-Кавказском регионе было установлено, что на авиалиниях между Россией и странами ближнего и дальнего зарубежья выявлено несколько каналов незаконной переправы на нашу территорию иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, только в 1999 году в Россию въехало более 2000 незаконных мигрантов, в отношении значительной части которой были выявлены признаки, указывающие на вероятную их причастность к террористической организации "Тигры освобождения Тамил Илама".

4. Не снижаются масштабы контрабандной деятельности с использованием средств транспорта, что обусловливается значительным ослаблением пограничного и таможенного режима в пунктах пропуска через Государственную границу России. Организованные преступные группы по-прежнему пытаются незаконного перемещать через Государственную границу России крупные партии сырьевых ресурсов, стратегического сырья, наркотических и психотропных веществ, драгоценных металлов, валютных средств и исторических ценностей.

Так, только в 1999–2000 гг. в процессе реализации мероприятий в рамках плана «Трал-Перехват» в международных аэропортах страны осуществлена проверка более

500 авиарейсов, в результате чего было задержано около 7 т контрабандных грузов, 97 кг золота и 14 кг серебра.

5. Переход страны к рыночным отношениям, непродуманное акционирование государственных предприятий, организаций и учреждений породили серьезные угрозы экономической безопасности транспортной отрасли. Это выражается в небезуспешных попытках противоправного передела и захвата контролируемой государством собственности на объектах транспорта российскими и иностранными компаниями, преступными группировками при содействии высокопоставленных коррумпированных чиновников, что приводит к разбазариванию и хищению бюджетных средств, сокрытию и невозвращению из-за границы валютных средств, занижению стоимости приватизируемых предприятий и другим преступлениям.

В настоящее время более 30 частнопредпринимательских авиапредприятий сдают свои самолеты и вертолеты в аренду странам Африки, Латинской Америки и Ближнего Востока со сложной внутриполитической обстановкой (Алжир, Ангола, Бурунди, Гвинея, Гвинея-Биссау, Индонезия, Йемен, Кения, Лесото, Либерия, Ливан, Мали, Непал, Нигерия, Сомали, Судан, Филиппины, ЦАР, Шри-Ланка, Перу, Колумбия, Гаити и др.). В некоторых регионах, особенно неконтролируемых правительствами этих стран, происходят вооруженные столкновения между этническими, террористическими и экстремистскими группировками. Эти группировки, нарушая арендные соглашения, при содействии национальных спецслужб, а чаще всего под их руководством, привлекают экипажи российских воздушных судов для переброски в зоны конфликтов военной техники, оружия, боеприпасов и других видов военного снаряжения, а также участников. Это нередко приводит к уничтожению наших воздушных судов, захвату членов их экипажей в качестве пленных, заложников и другим серьезным последствиям.

Так, местные криминальные структуры используют арендованную технику для незаконной перевозки наркотиков, золота и других видов контрабанды. За это российских авиаторов в ряде случаев привлекают за границей к уголовной ответственности.

Имеют место факты сокрытия значительных денежных средств, полученных от эксплуатации наших самолетов и вертолетов в указанных странах, путем преступного сговора иностранных арендаторов с должностными лицами авиапредприятий.

Изложенные факты приводят к дипломатическим конфликтам, нанесению политического, экономического ущерба Российской Федерации.

Противоправная деятельность криминальных структур в транспортной отрасли создает серьезные угрозы экономической безопасности страны. Это выражается в небезуспешных попытках незаконного передела и захвата контролируемой государством собственности на объектах транспорта российскими и иностранными компаниями и преступными группировками при содействии высокопоставленных коррумпированных чиновников, в том числе путем преднамеренного банкротства. Все это приводит к разбазариванию и хищению бюджетных средств, сокрытию и невозвращению из-за границы валютных накоплений, занижению стоимости приватизируемых предприятий и другим преступлениям.

6. Создались серьезные угрозы экономической безопасности транспортной отрасли страны. Активизировалась деятельность иностранных государств по изменению правового статуса Северного морского пути, ограничению суверенных прав Российской Федерации в этой области, пересмотру существующих морских границ на континентальном шельфе и в экономической зоне, по ограничению российского присутствия в Арктическом секторе.

Также отчетливо просматривается стремление снизить влияние и минимизировать участие России в процессах экономической интеграции в Европе и Азии, лишить ее

важнейшего геополитического преимущества как государства, соединяющего Восток и Запад.

В связи с этим предпринимаются попытки сформировать международные транспортные коридоры в обход российской транспортной системы либо с ограниченным ее использованием, особенно по таким стратегически важным коридорам, как «Восток-Запад» и «Север-Юг», связывающим соответственно европейские государства с Дальним Востоком (Японией, Кореей), а также Северную Европу с государствами Персидского залива и Индией.

Серьезный ущерб экономическим интересам Российской Федерации наносится путем широкомасштабного сверхлимитного вылова пользующихся повышенным спросом на мировом рынке видов рыбы и морепродуктов в экономической зоне России.

Отдельные российские и иностранные рыбопромысловые суда превышают в 2–3 раза выделенные им квоты за счет сокрытия фактических объемов вылова путем фальсификации документов отчетности и уклонения от проверок органами рыбоохраны. Незаконно добытые рыба и морепродукты доставляются в близлежащие иностранные порты либо перегружаются в районах промысла на транспортно-рефрижераторные суда, следующие за границу. Полученные от реализации неучтенной продукции валютные средства остаются на счетах в иностранных банках и укрываются от налогообложения в России.

При этом ситуация складывалась следующим образом. В 1992–1994 гг. крупнейшие судовладельческие организации рыбного хозяйства страны были приватизированы и преобразованы в акционерные общества открытого типа. Эти обстоятельства породили лавинообразный процесс рефлагирования флота, т.е. перевода судов под иностранные флаги, целый ряд правонарушений в ущерб экономическим интересам России. Только за 1998–2000 гг. рыбопромысловый и транспортно-рефрижераторный флот отрасли сократился более чем на 300 единиц.

Отмечается устойчивая тенденция к захвату иностранными компаниями внутреннего российского рынка транспортных услуг путем создания условий

для их доминирующего участия в перевозках стратегически важных сырьевых

товаров, составляющих основу экспортного потенциала Российской Федерации (нефть и нефтепродукты, черные и цветные металлы, уголь, руда, лес, минеральные удобрения).

Например, к внешним угрозам экономической безопасности Российской Федерации в сфере морского транспорта имеют место быть и внутренние угрозы:

- нарушения и недостатки в управлении федеральной собственностью в морских портах, такие, как: утрата части государственной собственности вследствие ее незаконной приватизации; передача в аренду находящегося в федеральной собственности имущества на неоправданно длительные сроки и по заниженным арендным ставкам, безальтернативно выбранным арендаторам;
- необоснованная передача негосударственным организациям функций по лоцманской проводке судов, управлению портовым флотом, охране территории морских портов;
- бесконтрольный вывод в оффшорные зоны иностранных государств значительной части, как производственной, так и финансово-экономической деятельности российских судоходных компаний, сопровождающийся нанесением экономического ущерба как самим судоходным компаниям, так и государству, являющемуся их крупнейшим акционером, вследствие неэффективного использования либо хищения находящихся за рубежом материальных и финансовых средств;
- попытки иностранных и российских финансово-промышленных группировок, использующих коррумпированные связи в органах государственной власти и управле-

ния, установить контроль над крупными российскими судоходными и стивидорными компаниями путем покупки по заниженной стоимости находящихся в федеральной собственности пакетов акций либо продвижения в органы управления указанных компаний лиц, представляющих интересы таких группировок;

- коррупция сотрудников федеральных и региональных органов управления морским транспортом.

В 2000 году в ходе проверки деятельности БСК Счетной палатой Российской Федерацией установлено, что хищение бюджетных денежных средств железнодорожной отрасли осуществлялось путем завышения более чем в два раза объемов финансирования, установленных Графиком финансирования реконструкции и капремонта магистрали Санкт-Петербург – Москва. Получение БСК высоких прибылей осуществлялось путем завышения процентов плановых накоплений до 18% при средней норме в строительной практике – 8%.

7. Серьезно отражаются на нормальном функционировании транспорта, его антитеррористической и диверсионной защищенности, доведение до критического технического состояния железнодорожных путей и подвижного состава (к 1999 г. износ основных производственных фондов железнодорожного ттранспорта составил более 60%), парка воздушных и морских судов и других важных объектов транспорта (морских и авиационных портов, железнодорожных мостов и гидротехнических сооружений, шоссейных дорог и т.д.).

С учетом особенностей оперативной обстановки и производственной деятельности объектов транспортной отрасли органы федеральной службы безопасности выполняют задачи, вытекающие из положений федеральных законов *«О безопасности», «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации», «Об оперативно-розыскной деятельности", «О борьбе с терроризмом»*, а также из разработанных на их основе ведомственных нормативных актов (приказы и указания ФСБ России) по обеспечению безопасности Российской Федерации в транспортной отрасли от внешних и внутренних угроз.

При этом **основными задачами** являются:

выявление, предупреждение и пресечение разведывательных акций иностранных спецслужб;

борьба с террористической, диверсионной и иной экстремистской деятельностью, насильственными захватами транспортных средств и заложников;

защита сведений, составляющих государственную тайну;

борьба с экономическими и иными преступлениями, отнесенными к компетенции органов безопасности;

оказание содействия оперативными силами и средствами органам государственной власти и администрации по вопросам обеспечения безопасной и надежной эксплуатации транспорта.

Указанные задачи решаются на всех направлениях контрразведывательного обеспечения транспортной отрасли с учетом специфики работы каждого вида транспорта.

Так, при возникновении реальных угроз осуществления на объектах транспорта террористических и диверсионных акций, направленных на захват и угон транспортных средств, захват зданий, помещений и заложников, организуются и проводятся комплексные мероприятия по пресечению указанной преступной деятельности на объектах воздушного, водного, железнодорожного транспорта, и в частности метрополитенов.

Операции по локализации действий террористов и освобождению заложников на железнодорожном, воздушном и водном транспорте осуществляются с учетом специфических особенностей каждого из этих видов транспорта.

Для повышения эффективности указанных операций регулярно проводятся командно-штабные по отработке координации и взаимодействия подразделений органов ФСБ России, МВД России, Минобороны России, Минтранса России, МЧС России и других заинтересованных министерств и ведомств, предприятий, организаций и учреждений. В необходимых случаях на эти учения приглашаются представители иностранных спецслужб и правоохранительных органов, с которыми заключены соответствующие соглашения о совместных действиях по борьбе с международным терроризмом.

Совместно с органами внутренних дел проверяются анонимные угрозы совершения террористических и диверсионных акций на объектах транспорта с одновременным обеспечением безопасности пассажиров, обслуживающего персонала транспорта. Наряду с этим осуществляется розыск лиц, сделавших ложные заявления о подобных угрозах для привлечения их к ответственности.

В процессе контрразведывательного обеспечения объектов транспорта особое внимание уделяется выявлению, предупреждению и пресечению актов незаконного вмешательства в деятельность транспорта, которые, как правило, влияют на его безопасное функционирование, а иногда приводят к тяжким последствиям.

Совместно с органами внутренних дел на транспорте и администрацией совершенствуются режимно-охранные мероприятия, особенно связанные с досмотром пассажиров, багажа и груза в целях выявления оружия, боеприпасов, взрывчатых и легковоспламеняющихся веществ, других предметов и материалов, запрещенных к перевозке.

Для своевременного предотвращения угроз возникновения чрезвычайных происшествий на воздушном, водном, автомобильном, железнодорожном, трубопроводном транспорте, а также на объектах метрополитенов, проводится постоянный оперативный контроль за обеспечением безопасности движения транспортных средств, осуществляющих особо важные перевозки, и в частности за эксплутационной пригодностью транспортных средств, соблюдением технологических процессов по их обслуживанию и ремонту.

При этом особое внимание органы федеральной службы безопасности уделяют проведению совместно с органами внутренних дел и администрацией транспорта мер предупредительно-профилактического характера.

С.А.Сакун,
адъюнкт кафедры военно-социальной
работы и морально-психологического
обеспечения Военного университета МО РФ,
подполковник

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ

За последние 10 лет в мире совершено около 7 тыс. актов международного терроризма, от которых пострадали более 11 тыс. человек, а государствам, где эти акты были осуществлены, нанесен большой материальный и моральный ущерб.

Сегодня с террористами ведутся уже войны, и Чечня – лишь один из примеров такой войны. Терроризм наступает, его наступление нельзя назвать стихийным, оно идет организованно, сплоченно, интернационально. Поэтому взрыв в поезде Московского

метрополитена 6 февраля 2004 г. нужно рассматривать как одно из звеньев цепи терактов на территории России.

Контртеррористическая операция на Северном Кавказе стала первым и серьезным испытанием для возрождающейся российской государственности, вновь создаваемых и одновременно реформируемых воинских формирований Российской Федерации. Вместе с тем эта операция является во многом необычной, специфической, ибо российская армия никогда еще в своей истории не применялась для ведения боевых действий в таких масштабах на значительной части территории своей страны. Войска не имели опыта проведения подобных операций. Новым явлением стало расширение масштабов применения противоборствующими сторонами новых средств, форм и способов борьбы в невооруженной сфере, которые во многих армиях мира называют средствами информационного воздействия. В связи с этим в Военной доктрине Российской Федерации отмечается: «Возможность достижения военно-политических целей непрямыми, неконтактными действиями предопределяет особую опасность современных войн и вооруженных конфликтов для народов и государств, для сохранения международной стабильности и мира, обусловливает жизненную необходимость принятия исчерпывающих мер для их предотвращения»[1].

Информационная составляющая и в деятельности ведущих мировых центров силы (США и НАТО) занимает особое, приоритетное положение. Наглядным примером служат операции многонациональных сил в Югославии (1999 г.), Афганистане (2001 г.), Ираке (2003 г.), когда органам государственного и военного управления удалось создать обстановку полной информационной блокады, а всю информацию представлять под лозунгом глобальной антитеррористической войны.

Опыт морально-психологического обеспечения контртеррористической операции на Северном Кавказе наглядно показал характер информационного компонента. Его основные структурные элементы:

информационно-аналитическая работа;

информационно-воспитательная работа;

защита войск и населения от информационно-психологического воздействия противника.

Рассматривая первый элемент – информационно-аналитическую работу, необходимо отметить ее недостаточную проработку в руководящих документах, регламентирующих организацию морально-психологического обеспечения. Вместе с тем уже в декабре 1994 г., т.е. в начале боевых действий на Северном Кавказе, органы государственного управления поставили информационно-аналитическую работу на одно из первых мест в своей деятельности. Созданный в Москве за 10 суток до ввода войск информационный центр при Роскомпечати стал главным органом информации (распоряжение Правительства РФ № 1886-р от 1 декабря 1994 г.).

Однако в периодической печати, радиопередачах и на каналах телевидения с декабря 1994 г. нарастал поток сообщений антивоенной, пораженческой направленности, критиковавших армию, дискредитировавших органы государственного и военного управления, оправдывавших борьбу боевиков за «независимость» от России. Распоряжением Правительства РФ № 1989-р от 24 декабря 1994 г. был создан информационно-аналитический центр, который возглавил вице-премьер С.М. Шахрай.

Руководители органов государственного управления, субъектов РФ получили указание вице-премьера об обязательном размещении подготовленных центром материалов о ситуации на Северном Кавказе во всех печатных изданиях, передачах телевидения и радио. Сотрудники информационно-аналитического подразделения Правительства РФ

---

[1] См.: Военная доктрина Российской Федерации: Указ Президента РФ № 76 от 21 апреля 2000 г.// Российская газета. 2000.24 апр. С. 2.

составляли аналитические материалы, снабжали ими информационные агентства РИА Новости и ИТАР-ТАСС. В Останкино действовали три группы по 5 – 6 сотрудников, готовившие выпуски телеинформации об обстановке в Чечне. В результате работы информационно-аналитического центра с конца декабря 1994 г. изменилось содержание выпусков телевизионных новостей о боевых действиях, а со второй половины января 1995 г. появились тематические телепрограммы о Чечне. Так, в январе 1995 г. государственное телевидение показало материалы о нарушении прав русскоязычного населения в Чечне, видеофильм ФСК об участии иностранных наемников в боевых действиях, а также видеофильм «Чеченский узел» (22 января 1995 г. по РТВ).

Анализ информационных программ телевидения показал, что специально подготовленные сведения о чеченских событиях по главному каналу общероссийского телевидения передавались ежедневно не менее чем по 15 мин. Если учесть, что ежесуточно программа повторялась 4 раза на различные регионы по программам «Орбита» -1, -2, -3, -4, то общее время показа программ на территории России составляло не менее 360 мин. в неделю. Были в информационном обеспечении и недостатки. В качестве примера может служить сообщение ИТАР-ТАСС 26 декабря 1994 г. о свержении режима Дудаева и захвате президентского дворца в г. Грозном. Ошибка была в том, что информация готовилась заблаговременно, а на момент выхода в эфир сюжета достоверной информации из Чечни не поступило.

Осознавая важность информационного компонента, Правительство Российской Федерации в январе 2000 г. ввело должность помощника Президента РФ по информационной политике. На эту должность был назначен С. Ястржембский, а аналитические материалы для его пресс-конференций готовили сотрудники Росинформцентра.

Органы военного управления для оптимизации информационно-аналитической работы в 1998 г. сформировали Координационный совет Министерства обороны РФ по информационному обеспечению, который возглавил первый заместитель начальника Генерального штаба генерал-полковник В.П. Манилов. Аналитическая работа Координационного совета только в октябре – декабре 1999 г. обеспечила проведение В.П. Маниловым не менее 4 пресс-конференций в неделю. Кроме того, только в декабре 1999 г. их аналитические материалы позволили провести пресс-конференции:

министра обороны (1, 13, 21, 24, 26 декабря);

начальника Генерального штаба (19 декабря);

командующего внутренними войсками (12 декабря);

директора Федеральной пограничной службы (22 декабря);

командующего войсками Северо-Кавказским военным округом и трех генералов, возглавлявших группировки федеральных войск в Чечне.

Анализ деятельности Железнодорожных войск, участвующих в борьбе с терроризмом на Северном Кавказе, за 2003 г. сделал заместитель командующего ОГВ (с) – начальник Оперативной группы Железнодорожных войск в Северо-Кавказском регионе генерал-майор В. Тымбай. Он сообщил, что восстановлена ветка Червленая – Кизляр, по которой 5 лет не ходили поезда. Среди личного состава потерь нет, но террористы совершили 3 подрыва железнодорожного полотна, а 7 фугасов удалось обезвредить[1] Переходя к рассмотрению второго элемента информационного компонента – информационно-воспитательной работы, следует сказать следующее. Несмотря на высокую активность в ее проведении на всех уровнях управления, информационно-воспитательная работа не полностью удовлетворяет военнослужащих, участвующих в контртеррористической операции.

Причины столь низкой удовлетворенности вызваны тем, что это важнейшее направление морально-психологического обеспечения имеет ряд проблем:

[1] См. *Пилипчук А.* Кавказские маршруты железнодорожников // Красная звезда. 2003. 25 дек. С. 2.

противоречие между объемом разноречивой информации о действиях войск и ограниченными возможностями ее доведения;

трудности в получении и накоплении необходимой информации;

значительный период запаздывания информации;

противоречивость информации, передаваемой различными средствами массовой информации;

ограниченные финансовые возможности заказа и получения необходимой информации[1].

И все-таки информационно-воспитательная работа занимала важное место в деятельности всех органов военного управления. Так, 27 января 2000 г. в штурмовых группах 506 гв. мсп на 11 сутки беспрерывных боев (без сна и отдыха, зачастую без горячей пищи) сложилась критическая обстановка. Физическая и психологическая усталость военнослужащих, гибель сослуживцев поставили под угрозу выполнение боевой задачи в зоне ответственности. Прибывшие на позиции заместители командующего ОГВ(с) генерал-лейтенант В.В. Булгаков, генерал-майор А.С. Серов, офицеры управления воспитательной работы группировки разъяснили бойцам значимость выполняемой ими боевой задачи для успешного завершения уничтожения противостоящих бандформирований. Отличившимся военнослужащим вручили правительственные награды. Отмечая мужество и героизм, проявленные воинами 506 мсп, генерал-лейтенант В.В. Булгаков сказал: «Я 20 бойцов 506 мсп на целый полк не променяю». Эта оценка подняла боевой дух военнослужащих, вселила уверенность в своих силах и в последующем позволила успешно выполнить поставленную задачу.

Не менее важным элементом информационного компонента морально-психологического обеспечения контртеррористической операции является защита войск и населения от информационно-психологического воздействия противника. Значимость и острота решения этой проблемы обусловлена наличием следующих факторов:

1. Отсутствием на государственном уровне убедительной социально-правовой аргументации применения военной силы, статуса участников боевых действий в регионе.

2. Недостатком времени для подготовки группировки войск к собственно военным действиям, перевода сознания военнослужащих с мирного на военное время.

3. Отсутствием общественной и международной поддержки военной кампании в рассматриваемых регионах.

4. Наличием мощной базы сил и средств информационно-психологического воздействия у противника, высокой интенсивностью использования в ходе боевых действий.

В условиях проведения контртеррористической операции определенное негативное воздействие на морально-психологическое состояние военнослужащих оказывали средства массовой информации, а также психологические акции противника. Среди них: побуждение солдатских матерей к массовому походу в регион ведения боевых действий; распространение слухов о визитах боевиков в семьи наших военнослужащих с целью мести; муссирование информации о широком участии против наших войск профессиональных спортсменов-снайперов. Вкупе с диверсионными акциями в Москве, Волгодонске, Буйнакске, диверсиями на железных дорогах, транспорте, перечисленные действия во многом способствовали усилению антивоенных и антиармейских настроений среди россиян.

Таким образом, информационно-аналитическая работа, информационно-воспитательная работа и защита войск от информационно-психологического воздействия про-

---

[1] См.: *Чертополох А.А., Денисенко П.А., Климов С.Н.* Методика организации информационно-воспитательной работы в полку (на корабле) / ГУВР ВС РФ. М., 2000. С. 4.

тивника являются структурными элементами информационного компонента морально-психологического обеспечения контртеррористической операции.

Информационное обеспечение контртеррористической операции имеет свои особенности: общие и частные. Общие особенности информационного обеспечения контртеррористической операции:

сжатые сроки, необходимые на подготовку сил и средств информационного обеспечения;

размытость образа врага;

высокие психологические нагрузки, связанные с постоянной угрозой диверсионно-террористических действий противника, захвата заложников;

влияние на моральный дух военнослужащих отношения местного населения к присутствию и действиям войск (сил);

автономный характер и самостоятельный характер действий подразделений, выполняющих различные задачи на значительном удалении друг от друга;

отсутствие условий для проживания с семьями и организации отдыха военнослужащих.

Частные особенности необходимо рассматривать в тесной взаимосвязи с названными структурными элементами.

Особенностями информационно-аналитической работы – одного из элементов информационного компонента морально-психологического обеспечения контртеррористической операции можно считать следующие.

Во-первых, искажение в аналитических материалах для информирования общественности реальной обстановки на Северном Кавказе, особенно на начальном этапе. Например, для маскировки вступления федеральных войск в г. Грозный по центральному телевидению 27 декабря 1994 г. было показано заявление Президента РФ Б.Н. Ельцина о том, что он дал указание прекратить бомбардировки столицы Чечни. В то же время журналисты иностранных телевизионных компаний сообщали, что бомбардировки города продолжались.

Во-вторых, отсутствие необходимой аналитической проработки политических, экономических, военных и других факторов, которые неизбежно повлияют на развитие обстановки. Не был продуман и осуществлен необходимый комплекс мер по формированию общественного мнения в России и за рубежом. «В ходе подготовки операции по разоружению дудаевских формирований не были в достаточной степени учтены не только силы и средства противника, но и особенности театра военных действий, менталитет местного населения и целый ряд других важных факторов»[1].

В-третьих, организация тесного взаимодействия с местными органами власти, общественными организациями и религиозными объединениями. Большой опыт этой работы имеется у подполковника А.В. Скобанева, занимавшего в военной комендатуре Шатойского района должность старшего офицера отделения информационно-идеологического обеспечения – старшего офицера по связям с общественностью. С учетом особенностей обстановки основные усилия были сосредоточены на выполнении следующих основных задач:

1. Подготовка информационно-аналитических материалов с разъяснением населению мер, принимаемых войсками по стабилизации обстановки в республике.

В этих целях командование постоянно и оперативно информировало глав администраций населенных пунктов о проблемах, решение которых зависит от республиканских и местных властей. При этом особый акцент делался на обмене информацией о преступлениях, совершаемых боевиками в отношении местного населения, грабежах и разбоях в занятых ими населенных пунктах. Подобного характера информация доводи-

[1] *Балуевский Ю.* Уроки кавказских войн // Военно-исторический журнал. 2000. № 5. С.7.

лась до руководителей общественных объединений и религиозных деятелей в ходе рабочих встреч.

Как показал анализ, подобная практика позволила доводить до населения республики объективную информацию об обстановке в районе боевых действий, что является одной из задач информационно-аналитической работы.

2. Формирование позитивного общественного мнения о действиях федеральных войск и лояльного отношения к военнослужащим со стороны местного населения.

Командованием, офицерами воспитательных структур проводились встречи с местным духовенством, старейшинами, ветеранами Великой Отечественной войны с целью использования их авторитета в интересах формирования позитивного общественного мнения по отношению к федеральным войскам. В ходе встреч обсуждались цели, преследуемые боевиками, агрессивность их устремлений.

3. Информирование органов военного управления со стороны органов государственной власти республики, местного самоуправления, общественных и религиозных объединений о возможных действиях боевиков.

По прибытии войск в районы сосредоточения устанавливался контакт с руководителями местных органов власти, милицией, старейшинами, духовенством. Активностью в оказании помощи войскам отличались жители тех селений, в которых находились беженцы из районов боевых действий.

Особенностями информационно-воспитательной работы – одного из направлений морально-психологического обеспечения контртеррористической операции можно считать следующие.

Во-первых, сокращение по времени, но ни в коем случае не отказ в проведении, основных форм информационно-воспитательной работы:

общественно-государственной подготовки, которая проводится со всеми категориями военнослужащих еженедельно по одному часу;

информирование командирами, офицерами вышестоящих органов управления, офицерами воспитательных структур и специально назначенными информаторами из числа офицеров, прапорщиков, сержантов ежедневно по 10 – 15 мин.;

единые дни информирования, общие собрания, вечера вопросов и ответов, несмотря на ограниченное время, – важнейшие формы обеспечения близости руководителей к людям, изучения их запросов и настроений, влияния на общественное мнение в воинских коллективах.

Не секрет, что отдельные участники контртеррористической операции высказывали сомнения в необходимости проведения этих мероприятий. Анализ опыта вооруженных сил США показывает, что основными формами воспитания американских военнослужащих являются «еженедельные групповые занятия по программам: «Командная информация», «Моральное наследство и человеческое самосовершенствование», «Равные возможности»; религиозные мероприятия («Час капеллана», богослужение, индивидуальные пасторские беседы); «Вечера боевой дружбы» и др. Следует подчеркнуть, что важнейшая форма воспитания – занятия по программе «Командная информация», характерная особенность которых заключается в том, что их проводит лично командир подразделения. Кроме того, на этих занятиях обязательно присутствие всего личного состава. Они проводятся со всеми категориями военнослужащих в форме свободного обмена мнениями не реже, чем раз в неделю по 1 часу. Их основные темы: «Долг, честь, страна», «Вооруженные силы на службе нации» и др. На занятиях осуществляется планомерная подготовка военнослужащих, направленная на усвоение правил поведения в плену у противника. Эта работа строится прежде всего на основе Кодекса поведения военнослужащих. Все это свидетельствует о том, что групповые занятия по воспитанию американских военнослужащих носят системный характер.

Во-вторых, проводить мероприятия информационно-воспитательной работы необходимо в базовых районах, на сторожевых заставах, на отдыхе, т.е. в перерывах между выполнением боевых задач.

В-третьих, особенностью информирования является разделение его на:

оперативное информирование;

боевое информирование;

информирование по конкретным вопросам социального обеспечения военнослужащих;

правовое информирование;

военно-техническое информирование.

«Оперативное информирование представляет собой целенаправленное, периодическое или экстренное доведение до военнослужащих актуальных сведений военно-политического, оперативно-тактического и специального характера»[1]. Боевой опыт позволяет выделить в организации оперативного информирования личного состава два основных информационных потока: «сверху вниз» и «снизу вверх».

Информирование «сверху вниз» – это доведение вышестоящими инстанциями до подчиненных необходимой военно-политической, управленческой, воспитательной и служебно-бытовой информации, направленной на разъяснение обстановки, мобилизацию воинов, организацию боевой деятельности войск.

Информирование «снизу вверх» – это обратно направленный процесс, в ходе которого информационные потоки движутся от подчиненных в вышестоящие командные инстанции. Обычно в приказах, директивах, распоряжениях устанавливается порядок, в соответствии с которым определяется, кто, кому, в какие сроки, с какой периодичностью и по каким вопросам делает информационные сообщения. Наиболее распространенные в войсках формы таких сообщений – это устные и письменные доклады, донесения, рапорты и отчеты.

Оперативное информирование осуществляется в течение 10 – 15 мин. в понедельник, среду, пятницу и воскресенье.

Содержание боевого информирования составляет доведение и разъяснение личному составу: боевых задач и особенностей их выполнения; принятых решений; передового опыта и результатов действий войск в особых условиях; сведений о сильных и слабых сторонах противника, его вооружении и тактике; эффективных приемов борьбы с ним, анализа суточных итогов боевых действий

Информирование по конкретным вопросам социального обеспечения военнослужащих проводится с целью оперативного доведения льгот и гарантий, предоставляемых участникам боевых действий. Отрицательным фактором явилось значительное отставание практической реализации по времени принятых решений. «Так, на 15 сентября 1999 г. военнослужащим не были начаты дополнительные денежные выплаты, установленные постановлением Правительства РФ от 20 августа 1999 г. Это порождало недовольство личного состава, подрывало веру военнослужащих в способность государства обеспечить реализацию принятых решений и, как следствие, отрицательно сказывалось на морально-психологическом состоянии»[2].

В ходе боевых действий многие военнослужащие получили ранения. В связи с этим руководством принят ряд мер, направленных на оказание материальной помощи родственникам раненых военнослужащих. В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 1294-р установлены меры материальной помощи, ока-

---

[1] *Чертополох А.А.* Информационное обеспечение воспитательной работы в ВС Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 1999. С.108.

[2] Опыт работы по организации морально-психологического обеспечения боевых действий по уничтожению бандформирований в Республике Дагестан / ГУВР МО РФ. М., 1999. С. 8.

зываемой родственникам раненых военнослужащих по их проезду и проживанию в местах лечения военнослужащих.

В целях социальной защиты семей погибших и пропавших без вести военнослужащих 25 августа 1999 г. принято постановление Правительства Российской Федерации «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом и погибших (пропавших без вести) при выполнении служебных обязанностей».

В-четвертых, необходимость проведения информационно-воспитательной работы в условиях испытания новых технических средств информационного обеспечения. Для информационного обеспечения контртеррористической операции развернуты следующие новые технические средства.

Мобильный многоцелевой комплекс «Единство» развернут на Ханкале (пригород г. Грозного) в 2001 г. Он позволяет принимать и ретранслировать 2 телепрограммы на дальность до 120 км, вести радиотрансляцию в УКВ-диапазоне на дальность до 80 км, осуществлять цветную печать. В состав комплекса входят:

телевизионный передатчик мощностью 100 Вт;

радиопередатчик мощностью 100 Вт;

антенная мачта – 52 м;

программно-аппаратный комплекс ОТИК.

Программно-аппаратный комплекс ОТИК (Общероссийский технический информационный канал) – новое средство информационного обеспечения. Опыт его применения в частях 42 МСД показал, что прием оперативной информации через спутник расширяет возможности информационного актива. Он позволяет принимать:

в реальном режиме времени информационные материалы, в том числе фото- и видеоизображения (общим объемом до 100 Мбайт в сутки);

государственные федеральные газеты;

информационные материалы противника через Интернет.

Комплексы ОТИК развернуты в четырех гарнизонах на территории Чеченской Республики: н.п. Ханкала, Шали, Калиновская, Борзой. Они стали частью создаваемой Министерством обороны РФ единой системы оперативного информирования войск и представляют собой компьютерные телекоммуникационные комплексы, принимающие информационные сигналы со спутника.

ОТИК развернут при Управлении делами Президента РФ и обеспечивает включение данной системы в единое информационное пространство страны. В соответствии с приказом Министра обороны РФ 2001 г. № 38 подлежат оснащению ОТИК «Военный вестник» редакции окружных, флотских газет, органы воспитательной работы до соединения включительно, группы психологических операций округов, флотов, военные комендатуры в районах вооруженного конфликта, группировки войск, выполняющих задачи вне территории Российской Федерации. К 1 марта 2004 г. развернуто 70 комплектов.

В состав комплекса входят: ПЭВМ, приемное устройство, приемная антенна (диаметром 0,8 м), принтер, источник бесперебойного питания.

В масштабе страны сеть ОТИК реализуется в проектах:

ОТИК - Вестник социального страхования;

ОТИК - Энергетик для РАО «ЕЭС России»;

ОТИК - Саратов;

ОТИК - Волгоград.

Подвижный автоматизированный издательско-полиграфический комплекс (ПАИПК) «Журналист», развернутый на Ханкале, предназначен для обеспечения выпуска в полевых условиях информационных материалов, в том числе на иностран-

ных языках, различной служебной литературы. Производительность за одну смену: газет формата А3, А4 – 100 тыс. экз.; листовок формата А4 – 850 тыс. экз.

Цифровой офсетный способ позволяет печатать картографическую продукцию многоцветных форм. С декабря 2002 г. осуществляется печать газеты «Красная звезда», что удешевило обеспечение газетами не только войск объединенной группировки, но и прилегающих регионов.

Состав ПАИПК «Журналист»: 4 ед. «КАМАЗ», 2 полуприцепа, электростанция ЭД-60. Экипаж –18 человек. Время развертывания – 120 мин.[1]

Особенностями защиты войск и населения от информационно-психологического воздействия противника – одного из направлений морально-психологического обеспечения контртеррористической операции можно считать следующие.

Во-первых, подчинение целей и хода военных операций в 1994 – 1996 гг. политическим конъюнктурным интересам, ничего общего не имеющим с интересами страны. Стремление политиков напрямую руководить армией наносило вред, сковывало действия и инициативу федеральных войск. Наглядный пример вмешательства политиков в боевые действия приводит в своей книге «Моя война» Геннадий Трошев:

«Направляясь в Чечню, Борис Березовский (в тот момент официальный представитель федерального центра) сначала поехал к Масхадову, а только потом прилетел в Ханкалу в штаб ОГВ.

Выслушав облеченного высокой властью Березовского, Пуликовский побледнел, но тут же, собравшись, начал чеканить слова:

Я, как командующий группировкой, не согласен с такой позицией и считаю, что вы должны были, прежде всего, встретиться с руководством Объединенной группировки войск. Мы здесь давно собрались и ждем вас. Нам есть что сказать. Неужели перед встречей с Масхадовым вас не интересовало наше мнение, наша оценка ситуации?

Ты, генерал, можешь считать все, что угодно, – сверкнул глазами столичный визитер. – Твоя задача – молчать, слушать и выполнять то, что тебе мы с Лебедем говорим. Понял?

Вы говорите, не думая о тех людях, которые сейчас в Грозном в полном окружении кровью харкают, – «закипал» Пуликовский. – Они ждут моей помощи. Я обещал…

Я тебя, генерал, вместе с твоими людьми, вместе со всей вашей дохлой группировкой сейчас куплю и перепродам! Понял, чего стоят твои обещания и ультиматумы?..»[2].

Федеральные войска вынуждены были уйти из Чечни, когда под их контролем находилось уже около 80 % территории, выполняя соглашения, подписанные 31 августа 1996 г. в дагестанском райцентре Хасавюрт.

Во-вторых, морально-психологическое состояние войск на начальном этапе операции формировалось не военными источниками информации, а воистину «гебельсовским» аппаратом чеченского идеолога Мовлади Удугова. Журналисты большинства средств массовой информации, «не получая ее от командования федеральных войск и пресс-службы Министерства обороны РФ, отправлялись в Грозный и оттуда уже вещали на российское информационное поле, создавая благостный имидж как Дудаеву, так и незаконным вооруженным формированиям»[3]. Достаточно сказать, что только за первый месяц активных действий федеральных войск на Северном Кавказе официальная информация, исходящая из Минобороны, составила менее 5 % всего количества сообще-

---

[1] Польза. Честь. Слава. Учебное пособие / Под общ. ред. В.И. Марченкова. М., 2002. С. 118.

[2] *Трошев Г.Н.* Моя война. Чеченский дневник окопного генерала. М., 2001. С.136.

[3] *Асташкин Н.С.* Прыжок одинокого волка. Хроники времен Джохара Дудаева – записки фронтового корреспондента. Ростов-на-Дону, 2002.С. 79–80.

ний, связанных с событиями в Чечне. Войска оказались не готовы к мощному негативному воздействию средств массовой информации.

В трех крупных газетах страны («Московский комсомолец», «Аргументы и факты», «Известия») было опубликовано около 300 материалов антивоенного и антиармейского содержания в связи с чеченскими событиями. В статьях четко прослеживается система планомерного «информационно-диверсионного» воздействия на морально-психологическое состояние военнослужащих и общественное мнение в стране в связи с боевыми событиями в Чечне. Она направлялась на дискредитацию целей военной акции, способов ее осуществления, лиц, руководящих действиями войск, на снижение морального духа военнослужащих, принимающих участие в боевых действиях. Об этом красноречиво говорят не только содержание статей, но и заголовки. К примеру: «За каждый воздушный налет будут вешать одного российского пленного» («Московский комсомолец» от 2 декабря 1994 г.), «Военная победа – это начало поражения» («Московский комсомолец» от 3 декабря 1994 г.) и т.д. «В результате у многих членов общества, в том числе и у потенциальных участников боевых действий, сформировались негативные установки к военной акции на Северном Кавказе. По некоторым данным, до 80 % россиян устойчиво высказывались против военного разрешения проблем в Чечне»[1].

В-третьих, особенностью освещения событий с 1999 г. в районе боевых действий, благодаря извлеченным урокам войны 1994–1996 гг., стали взвешенность и корректность. Слова благодарности прозвучали в докладе заместителя командующего группировкой по воспитательной работе полковника С.В. Максимова летом 2002 г. о таких журналистах-профессионалах, как Александр Абраменко и Александр Сладков (РТР), Валерий Матыцин (ИТАР-ТАСС), Руслан Гусаров (НТВ), Николай Асташкин (Красная звезда).

В заключение можно сделать следующие выводы.

- Основными направлениями информационного обеспечения контртеррористической операции являются:

нейтрализация и опровержение необъективных мнений, предубеждений, связанных с элементами пацифизма, неправильным пониманием предстоящих задач, боязнью оказаться в экстремальных условиях;

разъяснение необходимости, законности привлечения военной силы, восстановления справедливости;

формирование стремления военнослужащих к отличному овладению своей специальностью, установок к боевым действиям в специфических условиях, углубление знаний о районе боевых действий, природно-климатических условиях, укладе жизни и истории народов;

формирование у военнослужащих уверенности в себе, привитие чувства гордости за сопричастность к делу государственной значимости;

обеспечение веры в гарантированную социальную защиту военнослужащих и членов их семей.

- Для качественного информационного обеспечения контртеррористической операции необходимо скоординировать всем силовым ведомствам свои действия. Федеральная служба безопасности порой делала свои заявления, Министерство внутренних дел не подтверждало их, поскольку, вероятно, не располагало сведениями. Министерство обороны не знало. В результате – информационная каша, которая не позволяла выстроить свое отношение к происходящему.

---

[1] *Караяни А.Г.* Психологическое обеспечение боевых действий личного состава частей сухопутных войск в локальных военных конфликтах. М., 1998. С. 60.

В наиболее выгодном положении на начальном этапе операции оказался Удугов. Он был единственным источником информации с той стороны. Он мог громоздить любую ложь и на той стороне с ним никто не спорил и его не опровергал.

К 2003 г. органы государственного и военного управления попытались отойти от старых ошибок. Предпринята попытка сосредоточить всю полноту информации в руках помощника Президента РФ Сергея Ястржембского. Кое-что изменилось, но, по нашему мнению, общественное мнение изменилось потому, что произошел перелом в контртеррористической операции. Как гласит русская пословица, у победы много отцов, а поражение всегда сирота.

- Не следует излишне упрощать и проблему борьбы с терроризмом, изображая ее лишь как действия мелких подразделений против вооруженных бандитов. Опыт Афганистана и некоторых других государств показывает, что террористические организации и режимы, имея тысячи танков, орудий, сотни самолетов, способны захватывать целые страны и устанавливать там свою власть. Для борьбы с такими террористическими образованиями потребуются хорошо оснащенные регулярные войска.
- Проблема оглашения военных потерь, имеющая прямое отношение к информационному обеспечению контртеррористической операции, требует немедленной юридической проработки.

Органы государственного и военного управления апеллировали, почему-то ссылаясь на западный опыт, что потери никогда не называются. Законы минувших войн были именно такими – назывались исключительно потери противника и никогда свои. Но мы живем в эпоху новых войн. Целесообразно вспомнить свою историю. Во время Первой мировой войны в России не только назывались наши потери, но и публиковались списки погибших, в том числе от ран. В ряде случаев давались описания обстоятельств гибели и совершения подвига. Это было в высшей степени корректно по отношению к погибшим, но и в ряде случаев было мобилизующим фактором при наборе в армию.

- Информационное обеспечение контртеррористической операции на Северном Кавказе было бы более эффективным при условии большей открытости. Скрытость многой информации порождала иллюзию бездействия, а на деле усиливала неблагоприятные тенденции. Этим пользовалась западная идеологическая машина, вносившая определенный вклад в нежелательное для руководства РФ воздействие на умы и сердца людей.
- Контртеррористическая операция вскрыла противоречие между недостаточной компетентностью призываемых из запаса офицеров по проблемам содержания, методам ведения информационного обеспечения и необходимостью им вести информационно-психологическое противодействие высокопрофессиональной работе «ичкерийского» пропагандистского аппарата.
- На фоне объективного рассказа о событиях в районе боевых действий чрезвычайно важно, чтобы на газетных страницах, с экранов телевизоров звучали не только скупые информационные материалы, но и рассказы о героических подвигах российских солдат. Ведь примеров мужества и героизма множество.

Рядовой 693 мсп 19 мсд (СКВО) А.И. Дмитриев в ходе боев попал в окружение, вел бой в одиночку, оторвался от боевиков и в течение двух недель пробирался к своим, сумев с честью выйти из труднейшей ситуации.

Рядовой 15 мсп (МВО) А.Н. Заикин при обстреле командного пункта грудью прикрыл своего командира, спас ему жизнь, получив два тяжелых ранения.

Лейтенант 138 омсбр (ЛенВО) С.Н. Казаков во время боя в Аргунском ущелье прикрывал отход своих подчиненных до тех пор, пока не кончились боеприпасы. Но и после этого не прекратил сопротивление, сумел бронежилетом закрыть брошенные в него 4 ручные гранаты.

И таких примеров много. К сожалению, в России плохо знают имена героев, совершивших подвиги во время боевых действий на Северном Кавказе.

VI. ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕХНИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЙ НА ТРАНСПОРТЕ

В.С. Кызьюров,
А.И. Лайкин,
Ю.В. Михеев,
О.Б.Чистяков
ФГУП «ЦНИИ им. акад. А.Н.Крылова»,
г. Санкт-Петербург

ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕТОДА НЕЙТРОННО-РАДИАЦИОННОГО АНАЛИЗА ДЛЯ ОБНАРУЖЕНИЯ ВЗРЫВЧАТЫХ ВЕЩЕСТВ

Возможность применения метода нейтронно-радиационного анализа для обнаружения взрывчатых веществ известна довольно давно[1].

Принцип обнаружения взрывчатых веществ, основанный на этом методе состоит в определении повышенной, по сравнению с обычными веществами, концентрации азота. Это свойственно практически всем широко используемым устойчивым взрывчатым веществам. При применении данного метода исследуемый предмет облучается тепловыми нейтронами с последующей регистрацией характерного для азота гамма излучения с энергией 10,8 МэВ. Таким образом, рассматриваемый способ позволяет производить поиск в контролируемом предмете характерного в первую очередь для взрывчатки химического элемента.

Благодаря высокой проникающей способности нейтронов и вторичного жесткого гамма излучения этот способ обладает такими несомненными *преимуществами* по сравнению с рентгенографией и анализом паров и частиц, как:

- независимость от мер по маскировке взрывчатки, в том числе при маскировке под обычные предметы или в сложных радиоэлектронных устройствах;
- возможность поиска взрывчатки в виде тонких пластин;
- независимость при полной герметизации взрывчатых веществ;
- возможность полной автоматизации принятия решения, что не требует специальной квалификации обслуживающего персонала.

Основные трудности, связанные с широкими применением этого метода, состоят в следующем:

---

[1] *Горбачев Ю.П., Передерий А.Н*. Перспективы использования нейтронных приборов обнаружения ВВ // Тезисы докладов научно-технического совещания по ядерно-физическим методам обнаружения взрывчатых веществ. М., 1992. С. 8–9.

Римский-Корсаков А.А. и др. Аппаратура поиска и обнаружения ВВ по одновременной регистрации тепловых нейтронов и гамма-излучения» // Тезисы докладов научно-технического совещания по ядерно-физическим методам обнаружения взрывчатых веществ. М.,. 1992. С. 21.

Никифоров Н.В. Совершенствование нейтронных методов обнаружения ВВ // Тезисы докладов научно-технического совещания по ядерно-физическим методам обнаружения взрывчатых веществ. М., 1992. С. 11–13.

Гума В.И., Демидов А.М., Иванов В.А., Миллер В.В. Нейтронно-радиационный анализ. М., 1984.

Gozani, et al., US Patent 5,153,439 "Multi-sensor explosive detection system using an artificial neural system", 10 июня 1992 г.

возможность присутствия азота в обычных веществах, таких, например, как: нейлон, капрон, пенополиуретан, шерсть, продукты питания, имеющие высокое содержание белков. Наличие этих веществ может приводить при осуществлении проверок к появлению ложных тревог;

существенное время контроля при снижении порога обнаружения менее 200 – 250 грамм взрывчатки, которое может составлять от 30 до 100 с., что значительно сокращает пропускную способность установок, основанных на этом методе;

высокое содержание азота в воздухе (1м^3 воздуха содержит около 1 кг азота), что накладывает ограничения по объему проверяемых предметов, поскольку искать несколько десятков грамма азота на фоне нескольких сотен граммов (причем это значение может быть переменным в зависимости от объема и заполнения проверяемого предмета) практически невозможно.

Авторам настоящей работы удалось решить многие технологические проблемы при создании установки для обнаружения взрывчатых веществ в предметах на основе нейтронно-радиационного метода, а также разрешить часть названных трудностей, с помощью как технических мер, так и предложений по организационным мерам при использовании подобных устройств. *Такими мерами* являются:

- сокращение объема камеры для контроля предметов до нескольких десятков литров;
- предпочтительное использование установки для проверки предметов, с меньшей вероятностью содержащей азотистые соединения. Это: видеоаудиофототехника, портативные компьютеры и другая электронная аппаратура, а также портфели и личные вещи посетителей правительственных учреждений и офисов, почтовая корреспонденция;
- использование установки в условиях невысокой пропускной способности или комбинирование данного способа контроля с другими методами (рентгенография, анализ паров и частиц).

В результате работы в настоящее время создана и подготовлена к серийному производству установка «СОВА-01» (Система Обнаружения Взрывчатки Автоматическая), предназначенная для досмотра предметов и личных вещей посетителей и персонала особо охраняемых учреждений с целью обнаружения взрывчатых веществ.

Предметами контроля являются портфели, сумки, свертки, пакеты, малогабаритная радиоэлектронная аппаратура и приборы, а также другие предметы с габаритами до 500x400x130 мм (длина, ширина, высота).

Метод работы установки позволяет применять ее для обнаружения взрывчатых веществ независимо от мер по их маскировке (в частности, при маскировке под обычные предметы, при полной герметизации взрывчатых веществ, при использовании взрывчатки в виде тонких пластин, а также при попытке защиты от нейтронного потока самой установки).

Работа установки происходит в автоматическом режиме – без участия оператора в процессе принятия решения и не требует специальной квалификации обслуживающего персонала.

Средняя поглощенная доза излучения в измерительной камере установки не превышает 1.5 мкГр, что не приводит к сколь-либо значимым изменениям потребительских качеств промышленных изделий и светочувствительных материалов, находящихся в контролируемом багаже.

Технические параметры установки:

- минимально обнаруживаемая масса взрывчатых веществ (с содержанием азота не менее 25%);

- 100 граммов при времени измерения не более 100 с (среднее время измерения при отсутствии взрывчатых веществ – 30 с);
- 250 граммов при среднем времени измерения 20 с;
- 40 граммов при обнаружении взрывчатки в мобильных телефонах при использовании специальной вставки и времени измерения не более 120 с;
- вероятность правильного обнаружения ($P_{по}$) – 95%; вероятность ложных тревог ($P_{лт}$) – менее 1% (при отсутствии в контролируемых предметах сосредоточенной массы азота от бытовых предметов более 30 граммов);
- мощность эквивалентной дозы на расстоянии 1 метр от поверхности не более 1 мкЗв/час;
- источник нейтронов – нейтронный генератор с потоком – $2 \cdot 10^7$ нейтронов/сек;
- габаритные размеры: 2400х1300х1500 мм;
- вес установки: не более 2000 кг;
- максимальные габариты контролируемых предметов: 500х400х130 мм;
- питание – однофазная сеть ~ 220 В частотой 50 Гц;
- потребляемая мощность – не более 0.5 кВт;
- время непрерывной работы – 8 час.

Характеристики эксплуатации:

- установка работает в помещении при температуре воздуха от +10° С до +35 ° С и относительной влажности 95 % при температуре +30 ° С;
- по радиационной безопасности установка соответствует требованиям Норм радиационной безопасности НРБ-99, Основным санитарным правилам обеспечения радиационной безопасности ОСПОРБ-99;
- оператором установки может быть любое лицо, изучившее Инструкцию по эксплуатации и соответствующее требованиям, предъявляемым к персоналу, который обслуживает установки, генерирующие ионизирующее излучение;
- специальные требования к помещению, где располагается установка, не предъявляются.

Варианты применения установки.

Установка может применяться:

- для досмотра личных вещей и предметов на посту контроля при входе в правительственные учреждения, офисы крупных компаний и банков наряду с рентгенотелевизионной техникой или отдельно. Досмотру на данной установке могут быть подвергаться кейсы, портфели, сумки, свертки, пакеты, а также находящиеся в них отдельные предметы, которые могут вызвать сложность в распознавании или подозрение при проверке на рентгенографической технике. На установке может подлежать контролю в первую очередь радиоэлектронная аппаратура (видеоаудиофототехника, портативные компьютеры);
- для проверки почтовой корреспонденции, поступающей в правительственные учреждения и офисы крупных компаний и банков, а также как дополнительное средство контроля на крупных узлах почтовой связи;
- для проверки предметов, проносимых и выносимых из внутренних особо охраняемых зон на предприятиях атомной промышленности. *В данном случае в установке может быть дополнительно установлены каналы обнаружения делящихся и радиоактивных материалов. Канал обнаружения радиоактивных материалов может быть инсталлирован в любом типе установок по требованию заказчика* (минимально обнаружимая масса делящегося материала (U-235, Pu-239) – 3 грамма, минимально обнаружимая активность радиоактивного материала (Cs-137) – 5 кБк);

- на объектах транспорта и таможни на линиях досмотра ручной клади для проверки отдельных предметов, вызывающих сложность в распознавании на рентгенотелевизионных установках, и контроля радиоэлектронной аппаратуры.

В заключение хотелось бы выразить надежду, что созданная установка при дальнейшей совместной работе с заинтересованными организациями по разработке методики ее применения позволит повысить уровень безопасности многих объектов нашей страны.

Е.И. Жученко,
генеральный директор
ЗАО «Нитро–Сибирь»,
доктор технических наук
В.Б. Иоффе,
технический директор
ЗАО «Нитро–Сибирь»,
доктор технических наук

ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ И ТРАНСПОРТИРОВАНИИ ВЗРЫВЧАТЫХ МАТЕРИАЛОВ ПРОМЫШЛЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Современные направления развития промышленных технологий предполагают широкое использование взрывчатых материалов, объемы применения которых ежегодно возрастают.

Как результат целенаправленной технической политики Госгортехнадзора России, сформировалась устойчивая тенденция приближения производства ВМ к местам ведения взрывных работ, позволившая значительно сократить объемы перевозок и хранения опасных грузов. Так, с 1995 г. доля ВМ, производимых на горных предприятиях, увеличилась с 27 до 60% и, очевидно, будет возрастать и далее.

Одним из успехов можно считать появление водоэмульсионных ВВ, в составе которых отсутствуют взрывчатые компоненты, что снимает проблемы, сопутствующие перевозке и хранению опасных грузов, т.е. утерям и хищениям ВМ, и, несомненно, повышает антитеррористическую устойчивость горных предприятий.

Очевидная привлекательность этого типа ВВ привела к активному строительству пунктов по их производству. В настоящее время действует уже 17 пунктов по производству эмульсионных ВВ, причем 7 из них введены в эксплуатацию в последние 3–4 года. В 2003 г. произведено более 200 тыс. т эмульсионных ВВ, из которых около 100 тыс. т выпущено четырьмя крупнейшими заводами, построенными по технологии ЗАО «Нитро Сибирь». При этом основное количество эмульсионных ВВ используется при механизированном заряжании скважин на открытых горных работах.

Необходимо подчеркнуть, что на подавляющем большинстве пунктов применяется одна из наиболее безопасных разновидностей эмульсионных технологий, базирующаяся на бинарном принципе, когда перевод невзрывчатой эмульсионной матрицы во взрывчатое состояние осуществляется путем ее совмещения со специальной добавкой, также не являющейся взрывчатым веществом, в процессе заряжания скважины. Имеются возможности для регулирования в широком диапазоне времени запаздывания приобретения матрицей взрывчатых свойств и времени самоликвидации (без взрыва) заряда в скважине в зависимости от условий ведения взрывных работ на конкретном предприятии.

Строительство на крупных горнодобывающих предприятиях заводов по производству эмульсионных ВВ позволит им осуществлять поставки на небольшие предприятия, находящиеся в пределах автотранспортной доступности, не имеющие финансовой возможности построить подобные производства, что, безусловно, повысит безопасность производства ВР на всех предприятиях, применяющих данные ВВ. Также повысится безопасность их транспортирования и сократятся объемы перевозок опасных грузов.

Опыт ЗАО «Нитро Сибирь» – лидера в области эмульсионных технологий в части создания и использования специальных транспортных средств для раздельной доставки

невзрывчатых компонентов эмульсионных ВВ (с региональных пунктов) к местам ведения взрывных работ представлен на стенде.

Наряду со специальными смесительно-зарядными машинами различной грузоподъемности (от 8 до 20 т), предназначенными для передвижения по технологическим дорогам и дорогам общего пользования, созданы машины-транспортировщики компонентов эмульсионных ВВ, включая универсальный контейнер, пригодный как для авто-, так и железнодорожных перевозок.

В настоящее время на одном из пунктов (ЗАО Сибирит-1, г. Междуреченск) начато производство патронированных эмульсионных ВВ, которое осуществляется по заявке горного предприятия в строго необходимом количестве, когда продукция доставляется с завода непосредственно на место ведения взрывных работ. Такая организация работ позволяет исключить накопление ВМ на складах и сократить объемы перевозок.

Ведутся работы по выработке экономически эффективных предложений, связанных с применением эмульсионных ВВ в подземных рудниках, которые позволили бы отказаться от использования тротилсодержащих ВВ и еще более сократить объемы перевозок и хранения ВМ.

Н.А. Дубровский,
директор Государственного научного
центра РФ ФГУП «Акустический институт
имени академика Н.Н. Андреева», профессор

АКУСТИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ И СРЕДСТВА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКТОВ НА ТРАНСПОРТЕ

Государственный научный центр РФ ФГУП «Акустический институт имени академика Н.Н.Андреева» работает по ряду ФЦП и Гособоронзаказу, выполняет функциональные, поисковые и прикладные исследования и на основе их результатов осуществляет разработки новых акустических средств и технологий широкого гражданского и оборонного назначения.

Значительный цикл работ Института связан с решением проблемы разработки акустических технологий и средств предупреждения и ликвидации последствий террористических актов на транспорте.

При этом наши разработки новых технологий и технических средств охватывают те области их практического применения, где акустические методы и технические решения – наиболее рациональны и эффективны.

1. В настоящее время становится все более актуальным **создание высокоэффективных средств защиты морских акваторий от несанкционированного проникновения различного рода объектов**, т.е. предупреждение террористических актов со стороны аквалангистов и водолазов против пассажирских и транспортных судов при их стоянке в портах, а также специализированных морских платформ, может осуществляться путем использования ультразвуковой системы – звуковизора. В отличие от телевизионных систем, звуковизор обеспечивает визуализацию движущихся объектов в мутной непрозрачной воде и в ночное время скрытно без подсветки.

Такие звуковизоры разработаны в Акустическом институте. Они состоят из опускаемого с борта судна подводного аппаратного блока, соединенного кабельной линией с бортовым компьютером для обработки информации и ее индикации. Изготовлены образцы судовых звуковизоров двух модификаций – с глубиной погружения подводных блоков до 50 м и до 300 м. Дальность действия звуковизоров до 50 м, угол обзора 40 градусов, угловое разрешение 1–1,5 градуса. Разрабатывается также третья модификация звуковизоров, предназначенных для снаряжения легких водолазов, в задачу которых входит осмотр подводной части корпуса судна с целью выявления и ликвидации установленных на корпусе взрывных устройств. Дальность действия такого звуковизора около 5 м, угол обзора до 30 градусов, угловое разрешение 0,5 градуса.

2. В Акустическом институте разработана также акустическая прицельно-поисковая система для подводного стрелкового оружия (автомата). Дальность действия акустической системы около 20 метров при эквивалентном радиусе цели не более 0,2 метра, что соответствует эквивалентному радиусу пловца. В настоящее время выполняется опытно-конструкторская работа по созданию опытных образцов прицельно-поисковой акустической системы и ее последующей установке на подводных автоматах. В сентябре 2004 года предусмотрено проведение межведомственных испытаний созданных образцов.

3. Акустическим институтом по заказу Федеральной службы железнодорожных войск России выполняется разработка акустических технологий и средств обнаружения минно-взрывных устройств, устанавливаемых террористами в железнодорожном полотне (балласте). Принцип обнаружения минно-взрывных устройств основан на сравни-

тельном анализе характеристик эхосигналов акустического локатора, определяющих изменение плотности железнодорожного полотна при нахождении в нем инородных объектов. Разрабатывается специализированная движущаяся по рельсам малогабаритная платформа (тележка), оборудованная акустическими локаторами и аппаратурой обработки и индикации информации, полученной при зондировании железнодорожного балласта как вдоль, так и поперек межшпального пространства.

4. В Акустическом институте создана новая установка пожаротушения в закрытых помещениях с применением пневмоакустических форсунок, создающих азотно-водяную огнетушащую смесь (типа тумана). Установка может применяться при ликвидации пожаров, возникающих в результате террористических актов в пассажирских салонах и грузовых отсеках самолетов, железнодорожных вагонах, поездах метрополитена, автобусах, каютах и рабочих помещениях на судах.

В состав установки входят: пневмоакустические форсунки; баллон со сжатым азотом и редуктором; емкость с водой и редуктором, обеспечивающим требуемое давление подачи воды; трубопроводы от баллона и емкости к форсункам; система автоматического управления, срабатывающая от сигналов пожарных извещателей, находящихся в помещении (предусмотрено также ручное управление установкой).

Принципиально новым техническим элементом установки является пневмоакустическая форсунка со встроенным акустическим резонатором, возбуждающим мощные ультразвуковые колебания, способствующие мелкодисперсному распылению воды и смешиванию ее с азотом.

Создан испытательный стенд установки в помещении объемом 60 куб метров. Проведена серия испытаний по тушению твердых материалов (пожар класса А) и горючих жидкостей (пожар класса В). Время полного тушения пожаров указанных классов от 3 минут до 30 секунд.

Важнейшим преимуществом использования такой установки с азотно-водяной огнетушащей смесью типа тумана является предельная минимизация ущерба по сравнению с последствиями традиционного пожаротушения водой или пеной, т.е. практическая сохранность не поврежденных огнем аппаратуры, электронных приборов и оборудования, кабельных линий и электропроводки, мебели и документации.

Ю.И. Ольшанский,
директор НТЦ «РАТЭК»,
кандидат технических наук
А.Б. Вишневкин,
сотрудник ОАО НТЦ «РАТЭК»,
г.Санкт-Петербург

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ УСТАНОВОК НЕЙТРОННОГО РАДИАЦИОННОГО АНАЛИЗА ДЛЯ ОБНАРУЖЕНИЯ ВЗРЫВЧАТЫХ, РАДИОАКТИВНЫХ И ДЕЛЯЩИХСЯ ВЕЩЕСТВ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В конце XX в. наряду с другими опасностями, человечество оказалось перед лицом террористической угрозы, беспрецедентной по масштабам и форме. Нередкими стали действия по захвату и угону самолетов под угрозой применения оружия; взрывы боеприпасов на улицах, в городском общественном и железнодорожном транспорте, зданиях различного назначения; контрабандный провоз оружия и взрывчатых веществ (ВВ).

Проблема обеспечения безопасности общества от применения ВВ стала еще более актуальной в условиях обострения политических, национальных и социальных противоречий во всем мире. Ее успешное решение во многом зависит от создания надежных средств дистанционного контроля за перемещением взрывчатых, радиоактивных, отравляющих, наркотических и других веществ, которые представляют угрозу для безопасности.

В связи с возрастающими требованиями к усилению мер борьбы с международным терроризмом и вытекающими из них международными обязательствами государств внимание к обеспечению досмотра различных объектов будет возрастать.

Исторически наибольший прогресс в этой области достигнут при решении вопросов авиационной безопасности. Поэтому традиционно в других областях при решении вопросов обеспечения безопасности в основном используются прямо или с доработками технические средства, созданные для обеспечения авиационной безопасности.

К первым техническим средствам обнаружения скрытых закладок ВВ, оружия и других опасных предметов и веществ относятся рентгеновские установки. Их усовершенствование шло от простых установок с плоским изображением исследуемого объекта, к установкам с возможностями анализа содержимого объекта по плотности с получением трехмерного изображения. В настоящее время это основные средства обеспечения досмотра различных объектов.

В связи с трагическими событиями последних двадцати лет, связанными с угонами и взрывами пассажирских самолетов, были разработаны повышенные требования к предполетному досмотру членов экипажей, обслуживающего персонала, пассажиров, ручной клади, багажа, почты, грузов и бортовых запасов. В соответствии с данными требованиями каждый аэропорт должен организовать 100-процентный предполетный досмотр багажа пассажиров на предмет наличия запрещенных предметов и веществ. Это потребовало значительных изменений в организации предполетного досмотра, так как многие аэропорты бывшего СССР были не были приспособлены к работе в таком режиме.

Повышенные требования безопасности и необходимость 100-процентного досмотра багажа потребовали от служб авиационной безопасности аэропортов серьезной переоценки имеющегося оборудования и создания принципиально новых линий

контроля пассажиров. При этом особое внимание уделялось стабильному обнаружению взрывчатых веществ, вне зависимости от вида, формы и мер маскировки, особенно пластиковой взрывчатки.

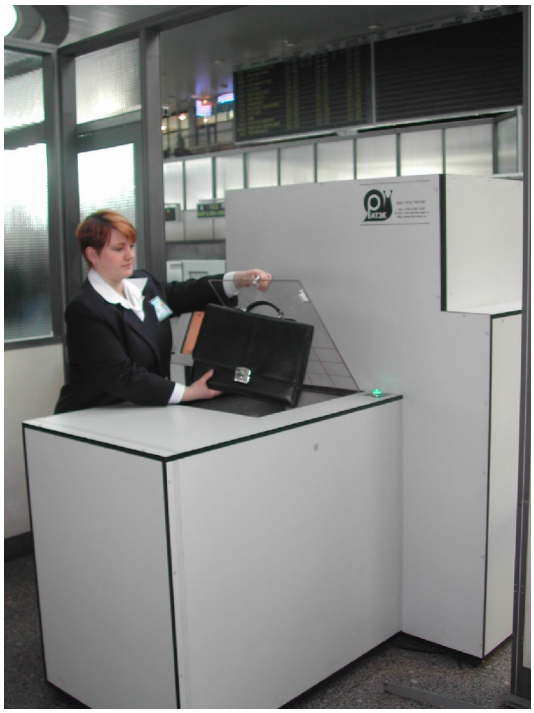
Самые современные рентгеновские установки, включая установки с томографическим принципом получения изображения контролируемого объекта стоимостью более миллиона долларов США, не обеспечивают надежное обнаружение ВВ и других опасных веществ. Кроме этого их использование на практике приводит к появлению достаточно большого количества ложных тревог, которые затрудняют нормальную эксплуатацию объектов транспорта.

Причина этого заключается в том, что даже самая совершенная рентгеновская установка использует при обнаружении ВВ различия в плотности предметов, а ВВ достаточно легко замаскировать, например, в кусках мыла, в портативной радиоэлектронной аппаратуре, переносных компьютерах, фото-, кино- и видеокамерах, т.е. среди предметов с аналогичной плотностью (сыр, шоколад и т.п.). В последнее время появились также ВВ с более низкой плотностью, что затрудняет их обнаружение с помощью рентгеновских установок.

В США эту проблему пытаются решить путем ручного досмотра подозрительного багажа авиапассажиров. Кроме значительных дополнительных затрат (в США для этих целей нанято дополнительно 47 тыс. специалистов), неудобств для пассажиров (багаж которых досматривают даже ломая его замки) это не дает достаточных гарантий отсутствия ВВ, так как такой досмотр ограничен только визуальным внешним осмотром подозрительных предметов без их разрушения для выяснения их истинной природы.

Поэтому в настоящее время широко распространено оснащение пунктов досмотра различными комбинациями технических средств, использование которых дает большую эффективность и снижает затраты на оборудование.

В аэропорту «Пулково-1» в Санкт-Петербурге эту задачу решили, на включив в схему досмотра, наряду со стандартными рентгеновскими установками, установку УВП-5101 для обнаружения взрывчатых, радиоактивных и делящихся веществ в ручной клади авиапассажиров, разработанную ОАО НТЦ «РАТЭК» на основе нейтронного радиационного анализа.



Установка УВП-5101 для обнаружения взрывчатых, радиоактивных и делящихся материалов, используемая в действующей зоне досмотра аэропорта Пулково-1 (Санкт-Петербург, Россия)

Досмотр багажа разделен на два этапа. На первом этапе оператор с помощью рентгеновской установки проводит стандартный досмотр багажа и ручной клади пассажиров до их регистрации на наличие запрещенных предметов. Если внутри багажа или ручной клади обнаруживаются подозрительные предметы, сходные по плотности со взрывчаткой, то ручная кладь или подозрительный предмет из багажа отправляется на второй этап досмотра, на котором используется установка УВП-5101. Нейтронный радиационный анализ позволяет проникать в структуру вещества и методом неразрушающего анализа с высокой степенью вероятности определять наличие или отсутствие взрывчатых веществ. Установка использует целеуказание на подозрительную область, указанную рентгеном, что позволяет проверять не весь багаж, и с большой достоверностью идентифицирует взрывчатые вещества при низком уровне ложных тревог.

Время досмотра одного багажа (ручной клади) на рентгеновской установке составляет 5 – 7 с, на установке УВП-5101 не превышает 12 – 17 с. Таким образом, одна установка УВП-5101 может обслуживать от 2-х до 4-х рентгеновских установок и проверять и все подозрительные предметы из багажа на наличие взрывчатки без уменьшения производительности линии досмотра в целом.

Схема досмотра багажа в аэропорту «Пулково-1» (Санкт-Петербург, Россия)

УВП-5101 также успешно используется для проверки персональных компьютеров, фото- и видеокамер, мобильных телефонов, в которых может быть замаскирована взрывчатка.

Установка УВП-5101 успешно прошла испытания и получила сертификат Департамента авиационной безопасности Минтранса России. Специальным распоряжением Минтранса России она рекомендована для использования в аэропортах.

С начала эксплуатации установка активно используется из-за наличия большого количества подозрительных предметов в ручной клади и багаже авиапассажиров. При проверке багажа с помощью рентгеновской установки почти на каждом рейсе обнаруживаются предметы, визуально подозрительные для оператора, и УВП-5101 помогает оперативно и эффективно проверить их без механического разбора подозрительных предметов, который не всегда возможен (батареи портативных компьютеров, фото- и видеокамер и др.). В настоящее время специалисты НТЦ «РАТЭК» разрабатывают специальный интерфейс, который даст возможность оператору самому настраивать систему в зависимости от проверяемого объекта, это в первую очередь необходимо для проверки малогабаритных объектов и обнаружения минимального количества ВВ.

Для аэропортов с большими пассажиропотоками НТЦ «РАТЭК» разрабатывает автоматизированную комбинированную установку для проверки ручной клади, в которой целеуказание на подозрительную область от рентгеновской установки будет передаваться в автоматическом режиме, что ускорит проверку единицы ручной клади.

Специалисты НТЦ «РАТЭК» также разрабатывают систему на основе нейтронного радиационного анализа для включения в линию контроля сдаваемого багажа авиапассажиров с целью дополнительного досмотра багажа, вызвавшего подозрение на первом этапе контроля. Создание таких комбинированных систем обеспечит оснащение крупных аэропортов современными, высокоэффективными досмотровыми техническими средствами.

В заключение подчеркнем, что опыт организации линий досмотра аэропорта «Пулково-1» может быть широко использован в аэропортах со сравнительно небольшими пассажиропотоками. С одной стороны, это не требует больших затрат и позволяет применять имеющееся оборудование, а с другой – помогает организовать оперативный, высокоэффективный и надежный контроль ручной клади и багажа.

НТЦ «РАТЭК» разработал также установки для проверки предметов, проносимых в учреждения с повышенными требованиями к обеспечению режима безопасности, и почтовых отправлений.

Использование комбинированных систем или отдельно устройств нейтронного радиационного анализа для решения других задач обеспечения безопасности требует прежде всего проведения категорирования объектов защиты по степени их потенциальной опасности с целью разработки требований к минимальным массам ВВ, которые могут представлять различные степени опасности для этих объектов.

В.Н. Ершов,
заместитель директора ФГУП
«Аварийно-технический центр
Минатома России», г. Санкт-Петербург

ТЕХНИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ПО АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЕ ОПАСНЫХ ГРУЗОВ. НЕКОТОРЫЕ ПОДХОДЫ НА ПРИМЕРЕ ГРУЗОВ РАДИОАКТИВНЫХ МАТЕРИАЛОВ

В сообщении кратко рассмотрены опыт транспортирования радиоактивных материалов (РМ) и действующие требования по ядерной и радиационной безопасности, физической защиты при перевозках РМ в аспекте обеспечения антитеррористической защиты в ходе перевозок РМ, перевозок других опасных грузов.

Отмечается рекорд безопасности, достигнутый в области перевозок РМ как в мире, так и в России, когда в течение 50 лет, с тех пор как начались массовые перевозки РМ, не было зарегистрировано недопустимых воздействий радиационного характера на персонал и население вследствие таких перевозок. Достигнутые результаты позволяют применять накопленный опыт и для решения новых задач безопасности, а именно обеспечения антитеррористической защиты грузов РМ.

Рассмотрены основные направления работ Международного Агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) по разработке концептуальных подходов, принципов и критериев, классификации грузов РМ с точки зрения уровней антитеррористической защиты (уровни секьюрити по терминологии МАГАТЭ), конкретных организационных и технических требований антитеррористической защиты РМ в ходе их перевозок как одного из этапов обращения с РМ.

Проанализированы возможности, необходимость и достаточность применения разрабатываемых в МАГАТЭ подходов, принципов, критериев и требований для обеспечения антитеррористической защиты при перевозках РМ в России.

Отмечается и обосновывается необходимость тесной координации работ, проводимых в России в области антитеррористической защиты при перевозках РМ, и в целом опасных грузов с соответствующими разработками в рамках МАГАТЭ, международных транспортных организаций и международных соглашений по перевозкам опасных грузов.

Н.А. Пикунов,
начальник отдела управления
проектами ФГУП «Атомспецтранс»
Министерства Российской Федерации по атомной энергии

ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕХНИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЙ НА ТРАНСПОРТЕ

1.Результаты анализа нормативной базы, определяющей организационные и технические требования к транспортным средствам, осуществляющим перевозки ядерных и радиоактивных материалов.

С момента основания ФГУП «Атомспецтранс» накоплен определенный опыт в области обеспечения безопасности как непосредственно в процессе перевозок ядерных и радиоактивных материалов, так и в результате выполнения предприятием функций управляющей компании в ходе проектирования, изготовления и испытаний транспортных средств и упаковок для перевозки ядерных и радиоактивных материалов. С учетом того, что на предприятии работают специалисты, имеющие многолетний опыт в данной сфере деятельности, можно с уверенностью говорить о гарантированном обеспечении выполнения требований нормативно-технической документации по безопасности при выполнении контрактов на создание (доработку, модернизацию) транспортных средств и упаковок.

Не касаюсь вопросов обеспечения промышленной и безопасности при эксплуатации транспортных средств и упаковок, так как созданная в государстве система ее обеспечения позволяет не допустить отклонений от нормативно установленных норм при условии правильной организации любых технических процессов. Хотя следует отметить, что переход от обязательного ГОСТирования продукции на ее сертификацию позволил в отдельных случаях несколько понизить уровень требований как к качеству и надежности продукции, так и к обеспечению показателей безопасности.

Основной документ, определяющий требования к степени оснащения транспортных средств и упаковок средствами физической защиты, – постановление Правительства РФ от 7 марта 1997 г., вводящее *Правила физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов*. Документ достаточно глубоко определяет эти требования, но, в то же время являясь концептуальным, не предусматривает полный объем мероприятий по обеспечению безопасности и требуемой степени защиты ядерных и радиоактивных материалов на различных этапах транспортирования, а также не устанавливает требования по оснащению теми или иными средствами при проектировании и изготовлении транспортных средств.

Порядок организации обеспечения физической защиты при транспортировании ядерных и радиоактивных материалов, требования к составу и оснащению средствами физической защиты проектируемых (дорабатываемых, модернизируемых) транспортных средств и упаковок могли бы быть конкретизированы в отраслевой Концепции обеспечения физической защиты при перевозках ядерных и радиоактивных материалов предприятиями и организациями Минатома России. В Концепции должны быть рассмотрены возможные модели развития событий при чрезвычайных ситуациях как техногенного характера, так и ситуации, связанные с человеческим фактором, сформулированы требования к средствам физической защиты и безопасности, оснащенности ими объектов и установок.

2. *Разработка Технического задания на проектирование и изготовление (модернизацию, доработку) транспортных средств для перевозки ядерных и радиоактивных материалов – основа для учета современных требований по физической защите в конструкции транспортера (вагона, автомобиля, комплекса «транспортное средство – упаковка»).*

Техническое задание (ТЗ) – основной исходный документ для разработки и изготовления транспортных средств для перевозки ядерных и радиоактивных материалов. В него включают все технико-экономические требования к транспортным средствам, определяющие их свойства и эффективность применения, в том числе требования по обеспечению их эксплуатационной безопасности и требования к используемым средствам физической защиты. Конкретное содержание ТЗ определяют Заказчик и Разработчик.

Для подтверждения отдельных требований к транспортным средствам, в том числе требований безопасности, оценки технического уровня разрабатываемых транспортных средств ТЗ направляется на заключение и для согласования в сторонние организации. В соответствии с нормативно-техническими документами решение по полученным заключениям принимают Разработчик и Заказчик до утверждения задания.

Учитывая специфику перевозимого груза и необходимость государственного регулирования в области обращения с ядерными и радиоактивными материалами, считаю, что следует нормативно закрепить положение о необходимости согласования ТЗ с государственным компетентным органом (ГКО) по обеспечению ядерной и радиационной безопасности (ЯРБ) при перевозке ядерных и радиоактивных материалов. В данном случае с Минатомом России. При этом на государственном уровне должно быть нормативно закреплено положение о том, что ГКО, а также другие согласующие органы государственного регулирования обязаны сами рассматривать согласуемый документ без передачи его на экспертизу в коммерческие структуры. Также жестко должен быть определен срок согласования.

3. *Обеспечение требований по физической защите и безопасности на этапе проектирования транспортных средств и транспортных упаковочных комплектов.*

В настоящее время ФГУП «Атомспецтранс», осуществляя функции управляющей компании при ведении проектов создания (модернизации, доработки), обеспечивает выполнение всех требований нормативных документов по физической защите и безопасности еще на этапе проектирования транспортных средств и упаковок. Однако, как уже отмечалось, из-за отсутствия отраслевой концепции возникают определенные трудности при согласовании проектов сторонними организациями, которые выражаются в их стремлении включить в проект те или иные изменения по дополнительному оборудованию средствами защиты и безопасности. ФГУП «Атомспецтранс» готов включить в проекты все пожелания, но с учетом их исходя из целесообразности и экономической обоснованности. И если эти пожелания не подкреплены нормативными документами, то ФГУП «Атомспецтранс» оставляет за собой право принять те или иные замечания по проекту.

На этапе проектирования специалисты предприятия прежде всего формулируют технические и эксплуатационные требования к используемым материалам и комплектующим изделиям, требования по надежности и устойчивости к нагрузкам. Эти требования выдаются разработчику до разработки технического задания (эскизного проекта). Выполненные разработчиком расчеты подлежат обязательной проверке независимой экспертизой аналогичной проектной организации.

4. *Возможные проблемы обеспечения безопасности перевозок ядерных и радиоактивных материалов на этапе изготовления транспортных средств. Применение лицензированных (сертифицированных) комплектующих изделий и материалов. Проведе-*

ние сертификационных (приемочных) испытаний – подтверждение заложенных на этапе проектирования требований по физической защите и безопасности.

Делая ставку на обеспечение качества и надежности изготавливаемой продукции ФГУП «Атомспецтранс» использует все методы контроля процесса изготовления.

Практика ведения проектов показала, что наличие системы контроля качества предприятий-изготовителей, сертифицированных в том числе и в соответствии с системой международной сертификации ISO 9000, ведение авторского надзора разработчиком и контроль со стороны ведомственной приемки предприятий-изготовителей не обеспечивают 100 % -ой гарантии соответствующего качества изготовления. Поэтому на предприятии введена система обязательного контроля технологических процессов специалистами ФГУП «Атомспецтранс». Это позволило в ряде случаев выявить отклонения от соблюдения техпроцессов, невыполнения функций существующих систем контроля изготовителя и разработчика.

Всю деятельность по обеспечению качества изготовления транспортных средств и упаковок «Атомспецтранс» организует в соответствии с разработанной на предприятии Программой обеспечения качества, утвержденной приказом по предприятию.

Разработана и действует система стандартов предприятия (СТП) в области обеспечения качества продукции. При этом осуществляется контроль:

соответствия рабочей конструкторской документации требованиям стандартов, норм и правил, действующих в Российской Федерации для транспортных средств, предназначенных для перевозки ОЯТ;

наличия на рабочих местах технологических карт процесса производства;

соответствия закупаемых материалов и комплектующих изделий, сертификатов на них требованиям конструкторской документации и договорам;

документации, подтверждающей соответствие квалификации исполнителей работ, соответствие применяемого оборудования;

соответствия характеристик изготавливаемых изделий и узлов техническому проекту;

соответствия технологических процессов требованиям рабочей конструкторской документации;

соответствия проводимых испытаний Программе испытаний;

достоверности результатов испытаний;

внесения изменений в рабочую конструкторскую документацию и в технологические процессы по результатам испытаний опытного образца;

приемки изготовленных образцов.

5. Роль управляющей компании в системе обеспечения заданных параметров и требований к изготавливаемым (модернизируемым, дорабатываемым) транспортным средствам и упаковкам.

Отдельно отмечу роль управляющей компании в системе обеспечения заданных параметров и требований к изготавливаемым транспортным средствам.

Существует мнение, что Генеральному заказчику выгоднее заключить договор на проектирование и изготовление продукции напрямую с изготовителем и разработчиком, минуя, «посредников», и при этом якобы сэкономить финансовые средства. Это мнение отчасти справедливо, если в штатной структуре Гензаказчика есть подразделение, специализирующееся на ведении проектов изготовления транспортных средств и упаковок. Если такого подразделения нет, то это приводит к тому, когда продукция готова, что использовать ее нельзя.

Если же Гензаказчик сможет найти управляющую компанию, имеющую опыт управления проектами, а не «посредников», то он не только получит гарантированно ка-

чественную и сертифицированную продукцию, но и сможет сэкономить значительные средства.

С.М. Москальков,
сотрудник научно - исследовательского
центра ФСБ России

ВОПРОСЫ ОБНАРУЖЕНИЯ ВЗРЫВООПАСНЫХ ПРЕДМЕТОВ В ПАССАЖИРСКИХ ПОТОКАХ

Анализ террористических проявлений как в Российской Федерации, так и за рубежом позволяет говорить о том, что в последнее время отмечается тенденция увеличения числа крупномасштабных насильственных акций с применением взрывчатых веществ.

Характерная особенность современных террористических проявлений – использование преступниками взрывных устройств промышленного изготовления (ВУ), а также самодельных взрывных устройств (СВУ), изготовленных на основе современных образцов штатных армейских боеприпасов (ручных гранат, противопехотных мин и иных средств взрывания). Под СВУ в виду устройства, в которых хотя бы один элемент изготовлен самодельным способом или установлена его непромышленная или нерегламентированная сборка или снаряжение. Такие СВУ, изготовленные с применением взрывчатых веществ (ВВ) типа тротил и пластид, практически не чувствительны к удару, огню, искре, трению, химическому воздействию и с точки зрения террористов, наиболее предпочтительны, для совершения диверсионно - террористических актов.

Учитывая чрезвычайную опасность последствий подрыва ВУ на объектах транспортной инфраструктуры, можно констатировать, что выявление и обнаружение взрывоопасных предметов (ВОП) в пассажирских потоках являются важной частью комплекса мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений террористического характера.

Для выявления и обнаружения ВОП необходимы технические средства, отвечающие следующим требованиям:

1. Возможность обнаружения всех существующих типов ВВ.

2. Способность обнаруживать ВОП в любых корпусах.

3. Соответствие пропускной способности оборудования и интенсивности пассажирского потока.

В настоящее время специалисты многих стран работают над совершенствованием существующих и разработкой принципиально новых устройств для выявления и обнаружения ВОП в пассажирских потоках как по прямым, так и по косвенным признакам. Прямым признаком является наличие ВВ или его отдельных компонентов, косвенными – наличие металлических и пластмассовых деталей, электронных компонентов, определенная геометрия корпуса и т.д. Основной инструментарий для поиска ВОП включает металлоискатели: портативные (ручные) и стационарные (арочные), рентгенотелевизионные интраскопы, детекторы паров и частиц.

Современное развитие технологий позволяет изготовлять бескорпусные ВУ и свести к минимуму количество металлических деталей, в результате эффективность использования металлоискателей снижается. Кроме того, применение металлоискателей неэффективно при поиске в помещениях и инженерных сооружениях, имеющих многочисленные металлические конструктивные элементы (арматура в железобетонных стенах, металлические балки, трубопроводы и т.п.), т.е. сооружениях объектов транспорта.

Авторы в специализированных иностранных изданий по проблеме использования интраскопов свидетельствуют, что новейшие компьютеризированные интраскопы в луч-

шем случае способны обнаружить лишь 80% так называемых учебных закладок – бомб с различным устройством, спроектированных в целях тестирования техники и оценки подготовленности персонала.

Существующую аппаратуру непосредственного обнаружения ВВ по детектированию их паров и частиц условно можно разделить на две группы: детекторы и анализаторы.

Детекторы обнаруживают присутствие молекул ВВ без отнесения к конкретному типу и выдают сигнал тревоги. Они как правило, работают в реальном режиме времени, без накопления пробы, но могут иметь большое число ложных срабатываний.

Анализаторы обнаруживают молекулы ВВ и идентифицируют их, использую компьютерную обработку результатов анализа и соответствующие банки данных по ВВ. Они работают, как правило, с накоплением пробы, имеют большее время анализа, чем детекторы, обладают большими габаритами, и информация, полученная с применением анализаторов, более достоверна.

Эффективность обнаружения ВОП газоаналитическими методами зависит от таких факторов, как: тип ВВ, температура окружающей среды, тип упаковки и время нахождения в ней ВВ. В соответствии с этим, применение аппаратуры газового анализа не дает 100-процентной гарантии обнаружения ВВ. В большинстве случаев ВВ не являются индивидуальными химическими соединениями, а представляют собой смесевой продукт. В реальной ситуации положение осложняется тем, что ВОП изготавливаются с применением различных связующих веществ, что существенно затрудняет процесс испарения из них взрывчатого вещества. Аппаратура непосредственного обнаружения ВВ по детектированию их паров и частиц позволяет достоверно обнаруживать следы ВВ на упаковке, инструментах, транспортных средствах, на одежде и рукавах лиц, подозреваемых в незаконном хранении или использовании ВВ. Микроколичества ВВ на упаковке, одежде сохраняются достаточно длительное время и могут быть выявлены (обнаружены) с использованием аппаратуры газового анализа.

Обнаружение ВВ требует от детекторов большой чувствительности, что приводит к усложнению их конструкции, увеличению весогабаритных характеристик и стоимости, снижению производительности контроля.

С целью повышения эффективности проведения досмотровых операций, упрощения, облегчения и удешевления аппаратуры обнаружения скрытых закладок ВВ специалисты предложили ввести с состав ПВВ легколетучие добавки (маркеры). Международным сообществом в 1991 г. была принята Монреальская конвенция «О маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения». В соответствии с ней немаркированные ПВВ, срок хранения которых истечет, будут заменены на маркированные.

Современные средства обнаружения ВОП оцениваются в плане поисковых возможностей по двум важнейшим показателям: вероятность обнаружения и темп поиска (производительность). Однако следует констатировать, что ни одно из перечисленных устройств не может быть применено в условиях плотных пассажирских потоков (особенно в условиях метрополитена) по причине низкого действия и малого расстояния срабатывания.

Не эффективное осуществление контроля за хранением и использованием боеприпасов и ВВ создает трудности для перекрытия каналов поставки средств подрыва, осуществляемой путем хищения со складов заводов - производителей, из армейских арсеналов и иных мест складирования.

Средством предотвращения хищений боеприпасов на этапах складирования и транспортировки может быть использование систем, подобных электронным системам защиты товара для маркирования готовых изделий, – EAS.

Электронные системы защиты товара, или EAS (Electronic Article Surveillance), включают электронные метки, рамочные системы их идентификации, деактиваторы меток. Общий принцип работы EAS-систем состоит в следующем: антенна-передатчик на определенной частоте посылает сигнал антенне-приемнику, между антеннами образуется электромагнитное поле – область защиты; при попадании в эту область метка (этикетка или бирка) создает некоторое нарушение поля, которое фиксируется приемником, в результате сигнал поступает на контрольное устройство. Из EAS-систем для маркировки штатных боеприпасов наиболее приемлемы системы, построенные на двух типах технологий – электроматнитной и акустомагнитной.

В основе **электромагнитная технологии** лежит детектирование антеннами (сенсорами) изменения параметров электромагнитного поля при попадании в него особым образом намагниченной металлической полоски. Позволяет слегка увеличивать размер контрольного прохода, имеет более плоские защитные метки, позволяет работать предметами, содержащими металл. Коэффициент срабатывания электромагнитных систем 75-85%; типовая ширина защищаемого прохода 0,8-1,0 м.

Этикетки с метками недороги и устойчивы к механическим повреждениям, иногда практически незаметны. По стоимости система на 10-15% дешевле акустомагнитной. Главное преимущество данной технологии – электромагнитные датчики «невидимки», которые представляют собой тонкую, малозаметную полоску из специального состава. Основную часть датчика – 90% его поверхности – составляет полностью прозрачная основа с клейким нанесением. Датчики выпускаются размерами: 10х50 мм, 10х63,5 мм, 10х90 мм, они не боятся ни перегибания, ни разрезания.

Акустомагнитная технология наиболее надежная и защищенная от ложных срабатываний, внешних помех, скачков напряжений, обеспечивает защиту прохода максимальной ширины среди EAS-систем; тело человека также не экранирует систему. Акустомагнитные системы имеют ряд преимуществ, в частности: высокий коэффициент срабатываний, отсутствие ложных сигналов, самая большая ширина защищаемого прохода, минимальная экранировка металлом и человеком, а также надежность в работе.

Изложенные предложения могут быть рассмотрены в качестве дополнения п. «с» ст. 15 Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом принятой Резолюцией 52/164 Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1997 г.

В.Ю. Волынский
директор центра сертификации
в области авиационной безопасности
(«АБИНТЕХ»)

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАКТИЧЕСКИХ НАВЫКОВ У СЛУШАТЕЛЕЙ НА КРАТКОСРОЧНЫХ КУРСАХ ПО АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Нормативными документами, а именно приказом ФАС России от 16 октября 1998 г. «О Профессиональной подготовке по авиационной безопасности …» определена следующая последовательность подготовки персонала САБ: начальная подготовка в службе АБ аэропорта – специальная профессиональная подготовка в авиационном учебном центре – стажировка на рабочем месте – РАБОТА – периодическое повышение квалификации в АУЦ. Рассмотрим аспекты специальной профессиональной подготовки и повышения квалификации.

Специфика работы персонала служб авиационной безопасности требует от персонала САБ не столько теоретических знаний, сколько практических навыков, позволяющих распознавать угрозы в адрес воздушного транспорта и предпринимать ответные меры. При этом правильность принятия решений, быстрота и эффективность ответных действий напрямую зависят от уровня подготовки специалиста САБ. Формирование у слушателей практических навыков – задача более сложная, чем изучение нормативной документации и должностных инструкций. Стажировка на рабочем месте также не полностью покрывает потребности в практических знаниях, поскольку работа персонала САБ большей частью рутинная, стажировка позволяет лучше ориентироваться на рабочем месте, изучить технические средства, используемые в работе, но не всегда позволяет получить навыки, необходимые для работы в чрезвычайной ситуации, связанной с попыткой совершения акта незаконного вмешательства.

НОУ НУЦ «АБИНТЕХ» изначально ориентировалось именно на выработку у слушателей практических навыков, необходимых для работы по их специализации. Для этого использовались плакаты, учебные видеофильмы, слайды и фотографии, большое количество макетов самодельных и штатных взрывных устройств, боеприпасов, холодного, огнестрельного, пневматического, газового оружия, а также учебные тренажеры или, как их еще иногда называют, симуляторы.

Плакаты с появлением современной компьютерной проекционной техники уходят в прошлое, хотя, безусловно, слушателям будет полезнее смотреть на красивые и наглядные плакаты и фотографии, чем на голые стены.

Учебные видеофильмы очень полезны, но не следует их показывать более 30 минут; при длительных показах внимание слушателей притупляется.

Слайды хорошо дополняют лекцию и позволяют преподавателю не тратить время на написание заголовков, таблиц и схем на доске, но ими также не следует злоупотреблять.

Особую роль в выработке практических навыков играют учебные тренажеры. В настоящее время трудно представить учебную дисциплину, в которой бы они не использовались. Не осталась в стороне и область подготовки специалистов по авиационной безопасности.

До недавнего времени в НОУ НУЦ «АБИНТЕХ» использовались три тренажера:

Стрелковый тренажер СКАТТ предназначен для подготовки сотрудников подразделений охраны воздушных судов и объектов ГА в части приобретения навыков по владению служебным оружием.

СКАТТ – это электронный тренажер, предназначенный для обучения стрельбе из различных типов оружия, позволяющий имитировать стрельбу на дистанции от 5 до 1000 м. В отличие от устройств, дающих возможность лишь регистрировать пробоину на мишени, СКАТТ фиксирует предысторию выстрела в виде траектории прицеливания (т.е. перемещение оружия относительно мишени) с очень высокой точностью регистрации перемещения точки прицеливания (менее 0,1 мм на 10 м). Траектория отображается на экране компьютера. Анализ траектории позволяет понять полученный результат выстрела, выявить ошибки, допущенные в процессе прицеливания и обработке спуска.

Тренажер СКАТТ разрабатывался для индивидуальной подготовки стрелка. Однако методология нашего учебного центра (и с этим согласен разработчик тренажера) предусматривает его использование в аудиториях при групповых упражнениях. С этой целью мы выводим с помощью медиапроектора мишень с результатами стрельбы и траекторией прицеливания на большой экран, чтобы сделать ее доступной для общего анализа.

Стрелковый тренажер СКАТТ изготавливается ЗАО НПП «СКАТТ», Москва.

Робот-тренажер «Гоша» применяется для выработки у специалистов служб авиационной безопасности и пожарных-спасателей практических навыков по оказанию первой доврачебной помощи при ликвидации последствий аварий и катастроф на воздушном транспорте, а также различного рода несчастных случаях.

Робот-тренажер «Гоша», может использовать как совместно с компьютером, так и без него. В первом случае занятия проводятся в учебной аудитории с демонстрацией и разбором задач отдельных составляющих комплекса сердечно-легочной реанимации с регистрацией на экране монитора (большом экране с помощью медиапроектора) компьютерной анимацией, титрами и голосом: правильной тактики действий; правильной техники выполнения отдельных манипуляций; неверных действий и тактических ошибок.

Во втором случае (без компьютера) проводится отработка навыков сердечно-легочной реанимации под контролем реальных реакций оживающего и умирающего человека (световой индикации правильных и ошибочных действий на электронной панели робота, расположенной на его правой руке).

Перечисленные функции робота позволяют:

отработать навыки оказания первой доврачебной помощи одним человеком или группой спасателей на месте происшествия;

отработать навыки транспортировки пострадавших с угрозой повторной остановки сердца на носилках или в салоне санитарного автомобиля (самолета, вертолета);

использовать робот в командных соревнованиях и учениях спасательных служб.

Робот-тренажер «Гоша» изготавливается ООО «ГАЛО-МЕДСПАС», Москва.

Компьютерный тренажер «Студент» предназначен для подготовки специалистов по досмотру пассажиров, их ручной клади и багажа, а также почты, грузов и т.п. Тренажер имитирует работу на рентгено-телевизионном интроскопе и позволяет проводить следующие виды обучения:

групповые занятия с преподавателем с использованием медиапроектора;

индивидуальная самоподготовка;

индивидуальное тестирование слушателей с распечаткой протокола.

Обучение производится путем имитации работы оператора на рентгено-телевизионно интроскопе. На экран сначала выводятся изображения предметов багажа и ручной клади в таком виде, как они выглядят на мониторе интроскопа, затем реальные фотографии с деталировкой предметов багажа.

Цель обучения – выработка у слушателей практических навыков по распознаванию теневых изображений опасных предметов и веществ, оружия и взрывных устройств.

Тренажер состоит из программы ввода в базу данных и вывода на экран изображений, а также из самой базы данных.

Тренажер «Студент 1.0/1.1» имеет следующие режимы работы (главное меню):

ввод изображений в базу данных;

визуальный режим;

учебный режим;

тестовый режим;

создать или редактировать урок.

Компьютерный тренажер поставляется заказчику в полностью готовом к применению виде. Имеются готовые уроки для групповых занятий с инструктором (визуальный режим), для групповых и самостоятельных индивидуальных занятий (учебный режим) и для тестирования на проверку профессиональной пригодности слушателей, прошедших обучение, или работников, проходящих аттестацию.

Работа инструктора по проведению занятий и тестов требует наличия хороших навыков по досмотру и умения работать на компьютере на уровне пользователя. Компьютерный тренажер элементарно прост в обращении, если пользоваться готовыми базами данных. В базе данных имеется около 500 изображений предметов ручной клади и багажа с опасными вложениями и без них. При создании базы данных использовалось около 100 макетов опасных предметов, которые выглядят на экране интроскопа так же, как и сами опасные предметы (плотность и конфигурация), а также сумки чемоданы и личные вещи, часто встречающиеся у пассажиров.

Компьютерный тренажер «Студент» разработан НОУ НУЦ «АБИНТЕХ», Москва.

В 2003 г. в научно-учебном центре АБИНТЕХ было разработано программное обеспечение и начато заполнение базы данных еще одного компьютерного тренажера – «**Курсант»,** который предназначен для подготовки персонала САБ, обеспечивающего предполетный и дополнительный (специальный) досмотр воздушных судов.

Появление очередного тренажера в учебном процессе вызвано рядом объективных причин:

во-первых, возросшая степень угрозы террористических актов и соответственно более высокие требования к качеству подготовки специалистов;

во-вторых, использование тренажера позволит отказаться от проведения занятий на борту воздушных судов, что уменьшить время и затраты на обучение без ущерба для качества подготовки. Значительную часть времени слушатели могут проводить в аудитории с компьютером, изучая с помощью тренажера возможные места заложения опасных предметов, осваивая с типом ВС и особенности его конструкции;

в-третьих, тренажер позволит изучить конструкцию и возможные места заложения опасных предметов на всех типах ВС отечественного и зарубежного производства, что невозможно при проведении занятий на борту, так как ни в одном аэропорту всех типов ВС нет;

в-четвертых, тренажер дает возможность имитировать любые комбинации заложения опасных предметов внутри и снаружи воздушного судна, что позволяет значительно повысить эффективность обучения.

Алгоритмически тренажер представляет собой базу данных фотографий мест досмотра и схем основных узлов ВС взаимосвязанных в единую древовидную структуру. Система управления базой реализована в виде приложения под Windows NT/2000/XP на языке VISUAL BASIC 6.0.

Тренажер состоит из трех основных модулей, функциональные возможности, которых перекрывают весь возможный спектр задач обучения.

Ввод и редакция данных – модуль предназначен для формирования взаимосвязанной базы данных схем и фотографий мест досмотра воздушного судна. В модуле предусмотрены все необходимые функции для работы с изображениями и сопутствующей им информацией: ввод и удаление фотографий или схем, выделения активных зон на фотографиях, ввод названий и комментариев, предупредительных сообщений, выделение мест заложения опасных предметов. Сохранение сформированной структуры данных возможно в трех вариантах:

1) полной коллекции изображений мест досмотра без заложения и выделения зон опасных предметов;

2) для проведения обучения вариант – урок. Здесь часть фотографий можно заменить фотографиями с опасными предметами и сохранить такую структуру в файле БД;

3) вариант – тест формируется аналогично второму, только с более сложными и неоднозначными ситуациями заложения опасных предметов. Файлы, сохраненные в этом варианте, используются только для экзаменов.

Обучение. В этом модуле реализованы функции, необходимые для максимально удобной работы с изображениями в процессе обучения. Для каждой фотографии или схемы выводятся соответствующие подсказки и комментарии, что позволяет максимально быстро освоить с изучаемым типом ВС. Просматривать изображения возможно в двух режимах: последовательном, т.е. от фотографии к фотографии, или выбрать нужное место из списка и перейти сразу на соответствующее изображение.

Тестирование. Этот модуль предназначен для оценки степени подготовки специалистов. При отображении на экране уже не появляется комментариев и подсказок. Обучаемый должен сам находить активные зоны на фотографиях и схемах, а так же опасные предметы. Предусмотрен режим тестирования на время, т.е. испытуемый получает задание найти взрывное устройство, например в кабине пилотов, за заданное экзаменатором время. Программа учитывает все проведенные попытки выделить на серии изображений опасный предмет и отмечает успешные, т.е. предмет найден. Список испытуемых и результаты тестирования сохраняются в специальном файле с указанием оценки.

А.П. Шмелев,

главный эксперт
по таможенным вопросам
представительства МСАТ в СНГ

О ПРОБЛЕМАХ МЕЖДУНАРОДНОГО АВТОМОБИЛЬНОГО ТРАНСПОРТА ПРИ ПЕРЕВОЗКАХ ГРУЗОВ И ПАССАЖИРОВ В МЕЖДУНАРОДНОМ СООБЩЕНИИ В СВЕТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИХ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ АКТОВ ТЕРРОРИЗМА, КОНТРАБАНДЫ И НЕЗАКОННОЙ ИММИГРАЦИИ

Прежде всего позвольте мне от имени Генерального секретаря Международного союза автомобильного транспорта г-на М.Марми и главы его Представительства в странах Содружества Независимых Государств г-на И.Б.Рунова выразить благодарность организаторам настоящего мероприятия за ту большую работу по подготовке и проведению 3 Международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте».

Хочу напомнить, что в своем выступлении на 1 Конференции г-н М.Марми, учитывая цели и специфику международных автомобильных перевозок, особо выделил следующие определения безопасности на транспорте, это:

безопасность для общества и экономики путем предоставления необходимых транспортных услуг;

безопасность нашего будущего путем достижения устойчивого развития;

безопасность на дорогах;

безопасность водителей, грузов, пассажиров и автотранспортных средств;

коммерческая и таможенная безопасность.

Полагаю, что в ходе конференции многие из этих аспектов безопасности на транспорте будут затронуты в выступлениях других докладчиков.

Все перечисленные аспекты безопасности в полной мере относятся к международным перевозкам грузов, осуществляемым по процедуре МДР/TIR, предусмотренной Конвенцией МДП, участницей которой наряду с 65 другими странами является и Российская Федерация.

В настоящее время более 80% импортных грузов, доставляемых в Россию автомобильным транспортом, и около 30% внешнеторгового оборота в стоимостном выражении перевозится по процедуре МДП/TIR.

Каждый четвертый карнет TIR, выдаваемый МСАТ, а их только в 2003 г. было выдано 3 298 000 шт., был закрыт в Российской Федерации.

В 2003 г. российские международные перевозчики совершили 314 000 тыс. международных перевозок грузов по процедуре МДП/TIR т.е. каждый десятый карнет МДП/TIR был использован российскими международными перевозчиками.

МСАТ глубоко убежден в том, что Россия благодаря своему географическому положению, экономическому потенциалу и людским ресурсам в ближайшем будущем будет играть ключевую роль в создании евроазиатской экономической зоны от Атлантического до Тихого океана.

В связи с этим необходимо отметить, что для достижения этой цели в России делается очень многое, и в частности для дальнейшего развития международных автомобильных перевозок.

Наглядным тому подтверждением может служить принятие в эксплуатацию в феврале 2004 г. автомобильной дороги, связавшей Дальний Восток с Европой.

Поэтому подробно говорить о роли и важности перевозок внешнеторговых грузов по процедуре МДП/TIR для экономики стран, и в первую очередь для России, особой надобности нет.

Подтверждением этого тезиса служит и тот факт, что если три года тому назад мы говорили о возможном членстве Китая в МСАТ, то в настоящее время это уже свершившийся факт и уже рассматривается вопрос о сроках допуска китайских международных автомобильных перевозчиков к использованию процедуры МДП/TIR.

Говорить о предполагаемом объеме китайского экспорта в Россию или его транзита через ее территорию в Западную Европу, а также в страны СНГ, который будет перевозиться наиболее удобным (от двери до двери) и скоростным автомобильным транспортом, также не приходится.

Не приходится также говорить и о проблемах, которые, очевидно, возникнут в этой связи у ряда контролирующих органов России как на границе, так и внутри страны.

Хотелось бы заметить, что с 15 декабря 2003г. Монголия допущена к использованию процедуры МДП/TIR.

Процедура МДП/TIR, предусмотренная Конвенцией МДП 1975 г. и разработанная в целях максимального упрощения перевозки грузов под таможенными печатями и пломбами в международном торговом обороте и обеспечения необходимой таможенной безопасности и гарантий, привлекает к себе постоянное внимание криминалитета для использования ее в преступных целях. Действия криминала в области использования процедуры МДП/TIR в 2001–2002 гг. при перевозках грузов в Россию могли поставить под удар всю экономику России и создать дополнительные трудности как для российских, так и для иностранных международных автомобильных перевозчиков. Принятое руководством МСАТ и России политическое решение по разрешению кризиса в этой области помогло своевременно избежать возникновения ряда серьезных проблем для экономики России.

С учетом преимуществ процедуры МДП/TIR для стран – участников СНГ, количества выявленных фактов правонарушений при международных автоперевозках грузов и в целях предотвращения случаев терроризма, контрабанды наркотиков и возможной нелегальной иммиграции этой проблеме был посвящен раздел Декларации по вопросам обеспечения безопасности на транспорте в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, принятой Советом глав правительств государств – участников СНГ 18 сентября 2003 г. в г. Ялте. Декларация предусматривает необходимость обеспечения «совместно с ассоциациями международных перевозчиков государств–участников СНГ и Международным союзом автомобильного транспорта (IRU) эффективного функционирования международной гарантийной системы автодорожной перевозки грузов МДП (TIR) и защиты этой системы от мошенничества и злоупотреблений, содействуя, в частности, более широкому внедрению системы «Сейфтир».

Принятие Декларации, по мнению МСАТ, своевременно, о чем свидетельствуют факты, изложенные в опубликованном в начале 2004 г. ГТК России обзоре деятельности таможенных органов по борьбе с контрабандой наркотиков. В обзоре отмечается, что обстановка в России, связанная с контрабандой наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ, оставалась сложной. Специалисты ГТК России подчеркивают, что наиболее характерным для 2002 г. стал рост числа задержанных крупных партий наркосодержащих лекарственных препаратов, незаконно перемещаемых из-за рубежа в Россию и транзитом через ее территорию. Как следует из публикации, можно с определенной степенью уверенности считать, что на рынке наркоторговли в России функционирует нелегальная система транспортировки наркотиков на ее территорию.

Основной болевой точкой в этой области остается, как и прежде, российско-казахстанская граница.

Одним из видов транспорта, используемого при перевозках наркотиков и их компонентов, к нашему глубокому сожалению, является автомобильный транспорт, что, например, подтверждается известным фактом задержания сотрудниками Омской таможни 800 кг марихуаны, обнаруженной при таможенном досмотре грузового автомобиля, следовавшего из Казахстана в Россию.

К сожалению, нужно также отметить факты перевозок в Россию контрафактной продукции, от которой страдают непосредственно российские потребители, а также иностранные компании – правообладатели всемирно известных брендов.

В настоящее время Россия – крупный импортер фармацевтической продукции, что позволяет недобросовестным участникам внешнеэкономических связей доставлять в страну не только контрафактные лекарства, но и просроченную лекарственную продукцию, что подтверждают сами участники рынка.

Международный автомобильный транспорт используется и для совершения контрабанды предметов старины и искусства, как правило, при перевозках из России. Подтверждением может служить задержание 18 февраля сотрудниками Себежской таможни 30 икон.

За последнее время участились случаи представления водителями на границе при въезде на территорию России подложного комплекта товаросопроводительных и коммерческих документов, отличающихся от документов, оформленных в стране отправления грузов.

Из сказанного следует, что важнейшее направление работы МСАТ и его Представительства в СНГ – это борьба с незаконным использованием системы МДП на территории России и других государств–участников СНГ в целях предотвращения контрабанды, перевозки наркотиков и незаконных иммигрантов.

В частности, мы планируем разработать специальные рекомендации для национальных ассоциаций международных перевозчиков стран СНГ по оказанию содействия по профилактике правонарушений в этой области совместно с таможенными органами.

В 2004 г., объявленном ООН годом безопасности на транспорте, МСАТ планирует активное участие во всех мероприятиях по этой тематике как в Европе, так и в Америке.

На последней Генеральной Ассамблее МСАТ в ноябре 2003 г. была принята соответствующая Декларация, а на предстоящем в апреле 2004 г. в г. Иокогаме Конгрессе МСАТ будет принята Хартия по обеспечению безопасности на дорогах.

Ситуация в России крайне сложная. По информации спецпредставителя генерального директора Всемирной организации здравоохранения в России Микко Виенонена количество россиян, погибших в 2002 г. в результате дорожно-транспортных происшествий, составило 33 234 человека, в 2003 г. – 35 605.

В связи с этим рекомендации, которые будут содержаться в Хартии, будут актуальны и для России, в частности.

Необходимо отметить, что МСАТ опасается возможности использования международного автомобильного транспорта для осуществления незаконной миграции. В настоящее время МСАТ не располагает подобной информацией по России, но случаи незаконной миграции отмечались в других странах, и что самое страшное, это влекло за собой гибель незаконных мигрантов. В связи с этим МСАТ неоднократно на протяжении двух лет вносил соответствующие предложения в ЕЭК ООН, что нашло отражение в соответствующих документах ЕЭК ООН (№ TRANS/WP.30/2000/20 и № TRANS/WP.30/2001/7).

Принимая во внимание изложенное, МСАТ готов и открыт для всех заинтересованных министерств и ведомств с целью сотрудничества по данному вопросу. Примером такого вида сотрудничества может служить разработка МСАТ по поручению Консультативной группы (КГ-12) Перечня подозрительных операций в рамках процедуры МДП, о чем было доложено на 2 Международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» заместителем руководителя консультативной группы высокого уровня по вопросам противодействия терроризму и обеспечения безопасности на транспорте Российской Федерации В.Н. Лопатиным. В ноябре 2002 г. этот перечень принят на Генеральной Ассамблее МСАТ в Женеве как нормативный акт, обязательный для исполнения национальными ассоциациями международных перевозчиков 65 стран мира – членах МСАТ.

В настоящее время благодаря конструктивной и планомерной работе МСАТ с рядом министерств и ведомств России, и в первую очередь с Государственным таможенным комитетом, Министерством транспорта и Ассоциацией международных автомобильных перевозчиков, удалось восстановить авторитет Конвенции МДП, усилить контроль за доставкой товаров, перевозимых по процедуре МДП, в таможни мест их назначения, добиться резкого снижения числа случаев недоставок, которое в 2003 г. составило 0,021%, – это лучший показатель среди таможенных служб всех стран Европы.

Мы уверены, что достигнутый позитив будет сохранен и в будущем. Залогом этой уверенности служит ход выполнения ряда Соглашений с ГТК России, а также Совместного заявления ГТК России, МСАТ и АСМАП по реализации системы «Safe-TIR» и обмену информацией, подписанного в декабре 2003 г.

В заключение отмечу, что Международный союз автомобильного транспорта всегда готов к конструктивному диалогу, цель которого – поиск и выработка совместных решений, направленных на дальнейшее обеспечение безопасности на автомобильном транспорте и предупреждение террористических актов. Для достижения этой цели необходимо:

1. Прекратить все попытки ревизии основополагающих положений Конвенции МДП 1975 г., направленные на превращение ныне действующего механизма Конвенции, способствующего защите и развитию внешнеэкономических связей стран в инструмент автоматических платежей, без установления и наказания истинных виновников правонарушений, что полностью соответствует интересам России в борьбе за безопасность на транспорте.

2. Сотрудничество всех компетентных органов России и других стран СНГ, ответственных за надлежащее функционирование положений Конвенции МДП на своей территории, с МСАТ по вопросу преобразования Рекомендации Административного комитета Конвенции МДП от 20 октября 1995 г. (система «Safe TIR») в составную часть Конвенции МДП.

3. Проведение рабочих совещаний членов делегаций России и других стран СНГ, а также МСАТ, принимающих участие в работе органов системы ЕЭК ООН, рассматривающих вопросы безопасности на автомобильном транспорте, в целях согласования и выработки, где это возможно, общей позиции.

В.М. Крылов,
генеральный директор ЗАО «РОССИ-СП»,
кандидат технических наук, доцент

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТРАНСПОРТЕ

Новые технологии тогда лишь чего-то стоят, когда они позволяют повышать эффективность процессов не на единицы или даже десятки процентов, а в разы. Только тогда дополнительные затраты, связанные с их внедрением, будут оправданы. Именно таковы обсуждаемые в докладе новые технологии обеспечения безопасности.

Сегодня мир подвержен таким угрозам, для защиты от которых нужны новые подходы, новая техника, новая инфраструктура противодействия, ибо даже один человек в состоянии нанести ущерб, сопоставимый с ущербом, наносимым армией.

В войне с преступностью, тем более в борьбе с терроризмом, как и во всякой войне, победу одерживает тот, кто обладает более совершенным оружием, владеет стратегией и тактикой его применения. Сегодня необходимы эффективные средства превентивного поиска и выявления отдельных преступных лиц.

Главная особенность обеспечения безопасности на транспорте – работа в среде, где отсутствуют четкие границы охраняемой территории: вокзалы, улицы, вагоны поездов, самолеты и т.д. В настоящее время эта задача решается традиционным путем несения службы сотрудниками МВД, ФСБ и др. Существенно повысить эффективность их деятельности позволяет применение телевизионных систем охраны. Результаты их использования характеризуются примерно равными цифрами в различных городах и странах мира. Через 2–3 месяца после их установки уровень преступности снижается на 50–80 %. При этом вложения в систему (от 100 тыс. до 1.5 млн. долларов США на одну систему) окупаются в течение года 5–10 раз.

Современная технология ТВ-охраны основывается на компьютерном видеонаблюдении и регистрации. Одна из наиболее сильных систем в мире сегодня – VideoNet представляет собой компьютерную сеть, состоящую из теоретически неограниченного числа компьютеров, объединенных любыми цифровыми каналами через Интернет, телефон, GSM, радио и др. С каждого компьютера можно управлять всеми процессами наблюдения, регистрации, просмотра архивов и др., на каждом можно хранить и отображать любой видеопроцесс в системе.

Система эффективно используется на тысячах объектов России и за рубежом: ОАО «Газпром» (газопровод Ямал–Европа и др.), Сбербанк России (Красноярск, Липецк, Курск, Белгород, Воронеж и др.), Цельный банк республики Казахстан, НАК «Казатомпром», полицейская префектура г. Нарвы, МВД Республики Узбекистан и др.).

Еще больший (причем значительно) эффект дает применение интеллектуальных ТВ-средств, обеспечивающих анализ изображений и распознавание движения (людей, автомобилей), номера (автомобилей, контейнеров, вагонов), лица людей и др.

Распознающие системы позволяют не по анализу архива, а в реальном времени раскрывать преступления, предотвращать новые, и, что особенно важно, мгновенно выявлять в толпе террористов.

Система распознавания лиц в потоке людей Viisage FaceFINDER (ZN-SmartEye) используется для автоматического распознавания и идентификации личности человека в потоке людей. Идентификация проводится в местах их публичного нахождения: аэропорты, стадионы, метрополитен, казино и т. д. для выявления нежелательных посетителей, террористов или криминальных лиц.

Изменение внешности человека (борода, очки или новая прическа), практически не влияет на способность систем узнавать лица. Системы универсальны в отношении импорта изображений для их ввода в базу данных.

Существуют версии системы распознавания для организации систем контроля доступа, работы криминалистических служб, выдачи паспортов и др.

Не менее важный элемент интеллектуальных ТВ-систем – это АПК «Поток», система автоматического с вероятностью до 98 % определения номерных знаков автомобилей, движущихся со скоростью до 150 км/ч. Эта система нашла свое применение уже в 69 регионах России и во многих странах.

Уже сегодня мы можем создать высокотехнологичную и эффективную информационно-поисковую видеосистему на основе VideoNet, современных биометрических методов идентификации человека по изображению лица и системы распознавания автомобильных номеров «Поток» для видеорегистрации и передачи видеоинформации по различным каналам связи, для соответствующей обработки и формирования базы данных по лицам и автомобильным номерам, представляющим оперативный интерес для правоохранительных органов, пограничной службы и др.:

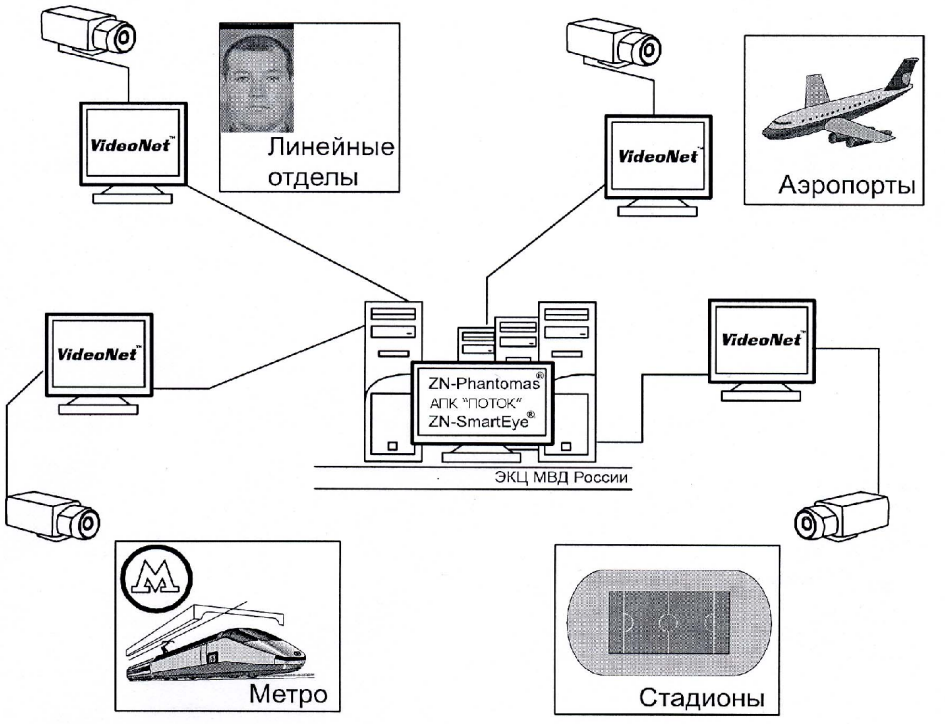
идентификация лиц и автотранспорта в местах публичного нахождения (аэропорты, стадионы) (идентификация лиц по базе данных террористов, криминальных лиц, лиц, представляющих оперативный интерес и т.д.);

повышение эффективности оперативно-розыскных мероприятий правоохранительных органов, ГИБДД (идентификация лиц по базе данных террористов, криминальных лиц, лиц в розыске и т. д.);

обеспечение контроля прохождения лиц через контрольно-пропускные пункты метрополитена, вокзалов (идентификация лиц по базе данных нежелательных посетителей, террористов, криминальных лиц и т.д.);

идентификация лиц и автотранспорта на пограничных постах (по базам данных террористов, лиц в розыске и т.д.) с одновременной проверкой идентичности живого лица с фотографией в паспорте, удостоверении личности;

предотвращение выдачи дубликатов водительских удостоверений и удостоверений личности.



Ю.Л. Зарубин,
начальник отдела
«Компьютерные системы
безопасности» ЗАО «Росси»

КОНТРОЛЬ ЗА ТРАНСПОРТНЫМ ПОТОКОМ – ЗАЛОГ БЕЗОПАСНОСТИ НА ДОРОГАХ. АПК «ПОТОК» НА СЛУЖБЕ МИНТРАНСА РОССИИ

Разработка концерна «Росси» – система распознавания автомобильных номеров «Поток» – это фактически система видеоконтроля транспорта. Ее основная функция – помощь в борьбе с преступностью в этой сфере. Как известно, антикриминальная, антитеррористическая деятельность основана на трех составляющих: предупреждение правонарушения, оперативное принятие мер при выявлении преступления и последующее его расследование. К двум последним направлениям «Поток» имеет непосредственное отношение.

Принцип работы АПК просто. Короткий участок трассы просматривается видеокамерами. Изображение с них поступает в компьютер, который может находиться за несколько сотен метров от места контроля. В компьютере наша программа выявляет автомобиль на изображении, обнаруживает государственный регистрационный знак и распознает его цифробуквенную последовательность. Каждый распознанный номер записывается в журнал регистрации и проверяется по базам данных розыска. Это может быть: криминальный розыск – федеральный, региональный, оперативный – по угону, по скрывшимся с места ДТП, по розыску судебными приставами, а также обнаружение так называемых автомобилей интереса (или «черный список»), т.е. автомобилей, владельцы которых ранее «засветились» в каких-либо правонарушениях (в перевозке наркотиков или наркоманов). Именно по этому профилю система эффективно работает, например, в г. Нижнем Новгороде. Обнаружив такой автомобиль, система тут же предупредит инспектора ГАИ или оператора: обнаружен автомобиль, требующий особого внимания. Дальше дело техники: остановить его, досмотреть, принять иные оперативные меры. Важно другое, какой бы ни был плотный поток транспорта, какой бы ни был скоростной режим на трассе, система сработает всегда, избежать контроля не удастся.

Характеристики системы по распознаванию таковы, что обеспечивающий полный, тотальный контроль транспорта. «Поток» распознает даже плохо различимые номерные знаки, в сложных погодных условиях, днем и ночью. Конечно, можно «спрятаться» за впереди идущим автомобилем, но сделать это трудно, так как камеры смотрят под большим углом. Система работает очень быстро – номеру достаточно показаться всего на 40 миллисекунд и она его зафиксирует. Даже если в зоне видимости окажется только часть номерного знака, избежать проверки не удастся. Поиск разрешен не только по полностью узнанному номерному знаку, но и по его элементам: по части символов (по неполным номерам), по коду региона – а это уже антитеррористическая направленность. Допускается проверка и по типу номерного знака (например, только «флаговые», только дипломатические, только российские военные, только литовские транзитные и т.д.).

Другая сфера применения поиска по базам данных – контроль проезда на охраняемые территории: правительственные учреждения и военные объекты, банки и заводы, аэропорты и паркинги; везде может быть подключена база данных «Свой/Чужой». Реакцией «Потока» на обнаружение своего будет уже не визуальное сообщение на экране монитора, не озвучивание номера, а автоматическое открытие шлагбаума. Если зафиксирован «чужой» автомобиль, – шлагбаум останется закрытым, а система выдаст визу-

альное и звуковое оповещение. В этом случае оператор должен принять самостоятельное решение: либо вручную открыть шлагбаум и пропустить автомобиль, либо подтвердить запрет. Все его действия программа зарегистрирует для возможного последующего анализа (косвенный контроль за действиями персонала).

Если контроль проезда более жесткий, можно ввести ограничения и для «своих»: по времени или дате (т.е. разрешено от такого-то и до такого-то часа ежедневно, кроме, например, воскресенья); по месту (данному автомобилю разрешен проезд, например, только через «Северные» ворота и нигде более). Причем все это в любой комбинации, для каждого конкретного автомобиля или для всего списка. Можно задать ограничение времени пребывания на территории или вычислять это время для последующей оплаты, если это платная стоянка.

Мгновенная проверка номеров – не единственная функция системы. Все большее значение приобретает другая ее возможность – проведение оперативно-розыскных мероприятий по журналу регистрации. В нем сохраняются данные о проезде всего транспорта через зону контроля – номер, дата, время, направление движения, «картинка» автомобиля, а значит, можно получить не только статистику, нагрузку на трассу за нужный интервал времени, но и в любой момент запросить информацию о факте проезда конкретного автомобиля, времени этого проезда, увидеть автомобили, которые ехали до или после нужного. Можно выявить автомобили с близким цифробуквенным рядом, получить список автомобилей за ограниченный временной промежуток. Подобная информация способствует раскрывать преступления, получать доказательства для следствия. В разных регионах имеется несколько случаев раскрытия особо опасных преступлений, даже серийных убийств. Если они совершаются с участием транспорта и в направлениях, контролируемых системой «Поток», то, зная предположительное время совершения преступлений, достаточно выявить одинаковые номера, которые зафиксированы по каждому случаю. Список таких автомобилей обязательно будет коротким. Далее – собственно следственные мероприятия.

Аналогичная задача – расследование ДТП без свидетелей со скрывшимся с места совершения автомобилем. Если данное преступление совершено в относительной близости от поста, оборудованного АПК «Поток», можно, прикинув приблизительное время проезда к месту ДТП, определить ограниченный список возможных участников или хотя бы свидетелей происшествия. То есть расследование получает шанс быть раскрытым, даже если нарушитель не проезжал зону контроля, но его могли видеть на трассе те, кто там зафиксирован.

Специально для улучшения применения АПК «Поток» в следственных мероприятиях в нем появилась новая функция – регистрация в журнале информации о всех автомобилях без исключения, в том числе тех, у которых нет номерного знака или он нечитаемый. В журнале вместо символов номера пишется: «НЕТ НОМЕРА», при этом сохранится картинка с изображением автомобиля. Очевидно, для проверок по базам данных такая регистрация бессмысленна, а вот для расследования преступлений – это ценнейший материал.

Для стоянок журнал регистрации тоже полезен. В любой момент можно сформировать выборку: сколько въехало, выехало, осталось автомобилей на охраняемой территории.

При выезде автомобиля можно получить на экране (а затем и распечатать) сразу две фотографии. Визуальное сравнение оператором вида въезжающего и выезжающего транспортного средства с одним и тем же номером представляет собой элемент контроля от хищений с охраняемых территорий автомобилей. Это особенно актуально для больших автостоянок, паркингов. Другая функция – контроль повторного въезда – предназначена для предотвращения хищений продукции с территории предприятий с помо-

щью автотранспорта. Система проверяет, был ли въезд данного автомобиля ранее, имеет ли он право на следующий въезд за заданный период, был ли зафиксирован выезд после предыдущего въезда и т.д. В случае выявления нарушения оператор получает сигнал от компьютера, что позволяет ему принять меры к пресечению возможного хищения.

Совмещение с различными измерительными приборами, например с весовым контролем, значительно расширяет сферу применения АПК «Поток». Это нужно и на таможенных терминалах, и на трассах для контроля за грузовыми перевозками.

Все эти функции позволяют расширить сферу применения системы. «Поток» уже успешно трудится не только в ГАИ. Приказом МВД России № 34 от 23 января 2004 г. он включен в Перечень специальной техники, принятой на снабжение органов внутренних дел РФ и внутренних войск МВД России (к настоящему моменту оборудовано более 100 КПМ ДПС в 39 регионах России – если точно, то 104 из 420 имеющихся в РФ КПМ, т.е. почти 25%!). «Поток» контролирует проезд на территории мэрии Москвы, Центробанка, Рязанского НПЗ, Новокузнецкого металлургического, Рижской ГРЭС, аэропорта «Домодедово», Президентского комплекса в Барвихе, железнодорожного переезда на Рублевке, военного городка в Дагестане и т.д. Привожу здесь по одному примеру в разных сферах, как диапазон применения, а вообще это более 200 комплексов. Работает «Поток» на десятках таможенных терминалов, на платных дорогах, правда, пока только за рубежом.

Высокие потребительские характеристики за рубежом оценены. Российская разработка после жесткой конкуренции с западными аналогами установлена не только в странах СНГ и Балтии, но и в европейских странах, в Латинской Америке. Например, в Бразилии принята даже государственного программа по оснащению всех контрольных постов полиции на трассах, всех въездов в крупные города, всех таможенных терминалов. То же и на Кубе. АПК «Поток» везде является существенным элементом общей стратегической задачи – контроль за транспортом, антитеррористическая деятельность, обеспечение безопасности на дорогах и территориях.

Что же отличает АПК «Поток» от известных аналогов, как зарубежных, так и отечественных? Западные системы вообще не работают с российскими номерами: ведь те имеют кириллические буквы, сами знаки сложной формы, да и качество номеров на российских автомобилях отражает качество наших дорог. «Поток» сразу создавался для работы в таких условиях. И если при работе с чистыми номерными знаками характеристики систем приблизительно равны, то в условиях осенней слякоти или зимних снегопадов «Поток» имеет явное преимущество. А это актуально и в Европе.

Система сразу ориентировалась также для чтения разнообразных регистрационных номеров: разрешенный к распознаванию набор включает около 80 типов. Очевидно, нет необходимости подключать сразу все. Список должен быть ограничен теми типами номеров, которые часто появляются на дорогах в данном регионе. Есть основной набор из российских, белорусских и украинских номеров, а непосредственно на местах он дополняется другими. Например, в западных регионах подключаются прибалтийские, немецкие, польские номера; на юге – закавказские, молдавские и турецкие; в южной Сибири – казахские и узбекские.

Иногда условия не позволяют устанавливать видеокамеру непосредственно над проезжей частью. Но при крепеже сбоку от дороги, на опоре освещения, «картинка» перекашивается, номер виден плохо. «Поток» приспособлен к компенсации и таких искажений. Важен также угол наклона камеры. Чем более полого она установлена, тем прямее изображение номерной пластинки, но и вероятность загораживания автомобилей друг другом растет. А чем круче камера наклонена к дорожному полотну, тем эта вероятность меньше, хотя номер визуально «сплющивается». «Поток» работает при

угле наклона камеры до 35° . При этом загораживания нет даже при движении с дистанцией между автомобилями в 2–3 метра. Но при крутом угле наклона уменьшается глубина зоны контроля, а это ведет к снижению вероятности обнаружения номеров при быстром движении. Очевидно, на скоростных трассах, для участков с ограниченным скоростным диапазоном и при движении транспорта под светофором или перед шлагбаумом возможны разные способы установки камер. И «Поток» не ограничивает выбор.

В случае интенсивного и плотного транспортного потока на трассе в зоне контроля одной видеокамеры могут оказаться два и более автомобилей. «Поток» успеет отработать все номерные знаки, которые попадут в зону видимости.

Г.М. Иванов,
генеральный директор НПКФ «Электон»,
кандидат физико-математических наук;
В.А. Горин,
заместитель Генерального директора.
НПКФ «Электон»;
Б.Г. Красильников,
НПКФ Электон

НОВЫЕ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРИЕНТАЦИИ И СПАСЕНИЯ ЛЮДЕЙ ПРИ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКТАХ И ДРУГИХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ НА ТРАНСПОРТЕ

В 2004 году в России введен в действие ***ГОСТ Р 12.2.143-2002 ССБТ «Системы фотолюминесцентные эвакуационные. Элементы систем. Классификация. Общие технические требования. Методы контроля».*** Этот стандарт распространяется на принципиально новые системы, обеспечивающие ориентацию людей в условиях чрезвычайных ситуаций при ограниченной видимости и в полной темноте, в том числе, при выходе из строя или отсутствии электрического эвакуационного освещения. Элементы светящихся в темноте фотолюминесцентных эвакуационных систем могут быть успешно использованы для повышения безопасности людей не только в зданиях и на объектах производственного и общественного назначения, но и в зданиях вокзалов и аэропортов с большим скоплением людей. Ориентационно-знаковые фотолюминесцентные элементы эвакуационных систем рекомендованы стандартом к применению в транспортных средствах: в железнодорожных пассажирских вагонах, автобусах, поездах метрополитенов, на морских и речных судах, самолетах.

Задача активного противодействия терроризму предусматривает выполнение сложного комплекса организационных и технических мероприятий. Однако, если террористический акт предотвратить не удалось, то, как показывает печальный опыт, возможные разрушения и гибель людей могут принимать катастрофические размеры. В таких случаях спасение человека в первую очередь зависит от его возможности самостоятельно ориентироваться в сложных условиях полуразрушенного здания или транспортного средства, системы жизнеобеспечения которых, в том числе электрическое освещение, могут быть полностью выведены из строя.

В связи с этим в последние годы в мире для обеспечения безопасной эвакуации людей утвердилась концепция обустройства предметно - пространственной среды объектов, предусматривающая применение фото - люминесцентных ориентационно - знаковых элементов с эффектом длительного послесвечения, хорошо различаемых в темноте и в условиях задымления.

Свойство фотолюминесценции или длительного послесвечения, наблюдается у предварительно активированных светом кристаллических соединений, например, на основе сульфидов цинка или алюминатов щелочноземельных металлов. Эти кристаллические соединения в виде порошков могут быть внедрены в качестве наполнителей в различные материалы, такие как: пластики, самоклеящиеся виниловые пленки, краски, компаунды, нити, керамика и т.д. При воздействии квантов света естественного или искусственного происхождения кристаллы этих соединений переходят в возбужденное состояние, запасая энергию, которая со временем излучается уже новыми квантами света в видимой области спектра. Совокупность фотолюминесцентных элементов, предназначенных для обеспечения эвакуации людей из зданий, сооружений и средств транспорта в случае возникновения чрезвычайной ситуации, в том числе при аварийном от-

ключении электрического освещения, а также для обеспечения процесса ликвидации чрезвычайной ситуации, называют ***фотолюминесцентной эвакуационной системой (ФЭС).***

В ряде стран (Германии, Англии, США и др.), такого рода системы создаются в соответствии с требованиями национальных стандартов. Подробные требования по применению фотолюминесцентных элементов сформулированы, также Международной морской организацией IMO для оснащения судов. В настоящее время можно констатировать появление аналогичных государственных стандартов в России. Новые государственные стандарты России разработаны НПКФ «Электон» и введены впервые.

Современные элементы ФЭС не содержат фосфора и других вредных и радиоактивных добавок. Конструктивно ФЭС выполняются с учетом требований эргономики и современного дизайна, что в полной степени отвечает особенностям и стилю любого помещения и транспортного средства. Применение ФЭС имеет следующие особенности:

ФЭС не потребляет электроэнергию, следовательно ее элементы свободны от целого ряда условий, необходимых для функционирования приемников электрического тока, а именно: электрической проводки, электрощитов со средствами коммутации и защитной автоматики, других принадлежностей электротехнических устройств. В связи с этим элементы ФЭС можно легко и быстро установить в нужном, с точки зрения безопасной эвакуации, месте, на любых конструктивных фрагментах зданий и сооружений: дверях, перилах и ступенях лестниц, а также на поверхности пола коридоров и проходов. Элементы ФЭС электробезопасны, при прикосновении к ним не возникает вероятность поражения электрическим током.

Элементы ФЭС не могут являться источником возгорания и взрыва, так как в отличие от электроламп светятся холодным светом, что особенно важно для объектов высокого риска.

ФЭС не требует затрат на эксплуатацию, поэтому не нужно иметь в наличии необходимый минимум расходных материалов и изделий на оперативную замену вышедших из строя электроламп, светодиодов и т.п. А в случае автономных источников питания, аккумуляторов или батарей отпадает необходимость в квалифицированном обслуживающем персонале, так как проверить ФЭС на функционирование несложно: достаточно выключить электрическое освещение; а периодическое вытирание пыли с поверхности элементов ФЭС может выполнять и неквалифицированный персонал.

ФЭС является децентрализованной системой элементов, поэтому ее нелегко быстро вывести из строя для, например, достижения целей террористического акта. Вывести из строя ФЭС – значит демонтировать сотни ее элементов, что в короткое время практически невозможно.

Но главной отличительной особенностью элементов ФЭС при сравнении с электрическими светильниками, которые обычно локально располагаются в коридорах, над дверьми эвакуационных выходов, на лестничных площадках, является не точечное распределение световой энергии в объеме помещения, а **возможность реализации протяженной световой разметки** на путях эвакуации с равномерным распределением яркости по площади (длине) элемента. Эта особенность, обеспечивая несомненно более эффективную ориентацию людей оказавшихся в чрезвычайной ситуации в задымленном помещении или полной темноте, позволяет им не только быстро, без паники отыскать эвакуационный выход, но и успешно преодолеть при этом лестницы, обойти колонны, выступающие углы стен, производственное оборудование и другие препятствия. Возможность хорошо ориентироваться в условиях задымления и в темноте позволяет персоналу объекта предпринимать активные действия и противостоять аварии, так как очевидно, что невозможность предотвратить развитие аварии или пожара приводит к уве-

личению числа возможных жертв и разрушений.

Элементы ФЭС, в соответствии с установленными требованиями, подразделяются на три группы: знаки, разметки и преобразователи света.

Классификация элементов ФЭС с изображениями примеров элементов групп:

В группу "Знаки" входят следующие элементы ФЭС:

знаки безопасности, выполненные в соответствии с требованиями, как правило – это знаки пожарной безопасности и эвакуационные знаки, а также некоторые виды групповых и комбинированных знаков;

символы международной морской организации (ИМО), выполненные в соответствии с Резолюциями ИМО и предназначенные для размещения на судах;

стрелки, указывающие направление поворота ручек дверей эвакуационных и аварийных выходов, стоп-кранов, рукояток коммутационных аппаратов, направления вращения вентилей и заслонок трубопроводов и т.д.;

планы эвакуации – заранее разработанные схемы**,** в которых указаны пути эвакуации, эвакуационные и аварийные выходы, установлены правила поведения людей, порядок и последовательность действий в условиях чрезвычайной ситуации;

таблички с надписями и (или) графическими изображениями, этикетки, ярлыки на средствах защиты, средствах оказания первой помощи и спасения, на футлярах, шкафах для размещения средств, объектах оперативного опознания.

К разметке относятся линии (полосы), плоские и объемные изделия*,* выполненные с применением фотолюминесцентных материалов и предназначенные для обозначения направления и границ безопасного движения к выходу, а также для выполнения действий, направленных на предотвращение развития аварии, пожара, других чрезвычайных ситуаций:

линии (полосы):

- направляющие линии, указывающие направление движения на поверхностях пола, стен, колонн, а также на лестницах и лестничных площадках;
- контурные и ограничительные линии для визуализации дверей эвакуационных и аварийных выходов, пожарных шкафов, ступеней и перил лестниц;
- линии с сигнальной разметкой:

с чередующимися прямыми или наклонными полосами черного и желтовато-белого цветов для обозначения опасных зон, выступов и углов стен, перепадов высот пола, порогов, пандусов, уклонов;

с чередующимися зигзагообразными полосами зеленого и желтовато-белого цветов на поверхностях пола, стен, колонн для обозначения направления движения и границ полосы безопасного движения на полу, направления движения на лестнице и лестничной площадке.

плоские изделия:

круги, треугольники, квадраты, изготовленные из фотолюминесцентных материалов, в том числе с сигнальной разметкой в виде чередующихся прямых или наклонных полос черного и желтовато-белого цветов;

объемные изделия:

- диски, сферические сегменты для напольной разметки, профиль для направляющих линий, накладки на перила и ступени лестниц, накладки на углы стен и колонн, цепочки и столбики с сигнальной разметкой в виде чередующихся прямых или наклонных полос черного и желтовато-белого цветов и т.д.;
- ручки дверей, кнопки и другие элементы ручного привода электрических коммутационных устройств, арматура трубопроводов, телефонные аппараты полимерные и керамические плиты и т.п.

К преобразователям света относятся:

Экраны светового фона – плоские и объемные изделия с фотолюминесцентной поверхностью, обеспечивающие визуализацию средств противопожарной защиты, оказания первой помощи и объектов оперативного опознания.

Химические источники света – аварийные источники освещения, преобразующие энергию протекающей химической реакции в энергию светового излучения.

Лампы длительного послесвечения – специальные электрические лампы, которые продолжают излучать свет в течение длительного времени после отключения электрической энергии.

Возбуждение фотолюминесцентных материалов обеспечивается естественным или искусственным освещением. Максимум спектра возбуждения фотолюминесцентных материалов находится в ультрафиолетовой области, а максимум спектра излучения, как правило, в желто-зеленой области спектра.

Транспортные средства должны быть обустроены элементами ФЭС таким образом, чтобы пассажиры имели возможность ориентироваться при аварийном отключении освещения, читать краткие инструкции о действиях в случае возникновения чрезвычайной ситуации, определять при необходимости места размещения средств противопожарной защиты, переговорных устройств, аптечек первой помощи, средств индивидуальной защиты, передвигаться по составу к головному или хвостовому вагонам железнодорожного транспорта и метрополитенов.

Выводы:

1. Анализ чрезвычайных ситуаций и мировой опыт по спасению людей показывают, что в настоящее время обеспечение эвакуации при отсутствии электрического освещения является насущной необходимостью. В новых государственных стандартах впервые в России сформулированы требования для создания особого вида систем, фотолюминесцентные элементы которых обеспечивают ориентацию людей в темноте и не потребляют при этом электрическую энергию.

2. Фотолюминесцентные эвакуационные системы находят широкое применение в США, странах Евросоюза и других государствах как эффективное средство ориентации и спасения людей в чрезвычайных ситуациях – в случае пожаров, аварий и стихийных бедствий, но особую актуальность для мирового сообщества ФЭС-технологии приобрели в условиях угрозы международного терроризма.

А.Н. Бочкарев,
докторант МГТУ ГА

РАЗРАБОТКА НОВЫХ СИСТЕМ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ ОТ АКТОВ НЕЗАКОННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

В ходе анализа научной литературы, исследований и внедрения их результатов в производство установлено, что системы предотвращения кризисных ситуаций и эффективного обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства должны наряду с традиционными методами противодействия терроризму включать новые подсистемы:

сбора текущей информации о состоянии авиационной безопасности на объектах ГА;

обработки, анализа и классификации полученной информации о выявленных недостатках в системе авиационной безопасности объектов ГА;

формирования электронной базы данных по выявленным нарушениям мер АБ;

выработки и практической реализации мер противодействия АНВ и возникновению кризисных ситуаций на объектах ГА.

Подсистема сбора текущей информации о состоянии авиационной безопасности в аэропорту основывается на оперативном (ежесменном) сборе информации по АБ со всех производственных участков объектов ГА. С этой целью на объектах ГА создаются интегрированные системы видеонаблюдения и инспекционная группа САБ. Количественный состав группы определяется конкретными условиями работы объектов ГА. Режим работы группы круглосуточный. Координацию работ по видеонаблюдению и сбору информации осуществляет руководитель группы.

Работа дежурных смен по сбору информации основывается на разработанной автором технологии контроля выполнения Норм, правил и процедур по АБ на объектах ГА и планируется на каждый месяц исходя из планов работы подразделения САБ на указанный период.

Первичный рабочий документ для учета собранной информации о состоянии мер АБ – отчет (акт) контроля мер АБ на объектах ГА, который имеет индивидуальный порядковый номер и индивидуальный код по каждой группе выявленных нарушений.

Подсистема обработки, анализа и классификации полученной информации о выявленных недостатках в системе авиационной безопасности объектов ГА включает предварительный анализ собранной информации, ввод дежурным оператором каждого отчета (акта) о состоянии АБ на объектах ГА в банк данных компьютера.

Названная подсистема предусматривает обязательную классификацию с помощью разработанного авторами Классификатора, который содержит все показатели, используемые для формализованного описания недостатков в обеспечении авиационной безопасности.

Классификатор имеет шесть разделов (А, Б, В, Г, Д, Е) и содержит более 200 показателей, конкретными значениями которых можно описать любое событие, связанное с нарушением Норм, правил и процедур по авиационной безопасности (способное привести к возникновению кризисной ситуации) с достаточной степенью достоверности.

Подсистема формирования базы данных по выявленным нарушениям мер авиационной безопасности включает разработанные автором универсальные базы данных по электронной систематизации выявленных недостатков в системе авиационной безопасности объектов ГА. Для формирования базы данных дежурный оператор САБ на рабо-

чем столе компьютера выбирает соответствующую базу данных, заносит в список сотрудников свою фамилию, набирает пароль и нажимает клавишу «Enter». После открытия соответствующей базы данных, например, «Контроль состояния АБ при наземном обслуживании воздушных судов», заносит необходимую информацию: дату проведения контроля, должность сотрудника САБ, ФИО, место проведения контроля, номер рейса, код авиакомпании, время вылета ВС, тип ВС, пункт назначения, классификацию выявленного нарушения, дополнительную информацию. При нескольких нарушениях после их классификации необходимо использовать клавишу «Page Down». После занесения одного нарушения в базу данных осуществляется переход к вводу следующего нарушения мер АБ. Для этого следует нажать левой кнопкой мыши на соответствующий символ. Подсистема позволяет заносить в базу данных одновременно до 4 нарушений мер АБ (разного характера). После занесения всех нарушений по АБ за текущий период (за смену или сутки) необходимо выйти из контрольной формы.

Подсистема выработки и реализации мер противодействия АНВ и возникновению кризисных ситуаций на объектах ГА включает методы:

экспертных оценок реализуемых мер;

моделирования (компьютерного) функционирования реализуемых мер;

организационный;

физического противодействия;

инженерно-технического противодействия;

специальный.

Метод экспертных оценок реализуемых мер противодействия включает:

определение перечня потерь, которые могут быть нанесены объекту ГА в результате АНВ (определение целей противодействия – целей террориста). При оценке устанавливаются конкретные цели защиты с указанием их местонахождения на объекте и приоритетности. Определение приоритетности осуществляется по методу парных сравнений;

определение цены потерь. В результате задается ценовой критерий планируемых мер противодействия;

определение видов и рейтинга АНВ. Установление типов нарушителей или террористов. Определение альтернативных путей достижения каждой из целей нарушителем (террористом). Определение предпочтительного выбора нарушителем конкретного способа достижения каждой цели по методу парных сравнений. В результате устанавливаются исходные данные для модели нарушителя (террориста);

проведение экспертной проверки путем контрольного прохода нарушителя (учебного террориста) на объект ГА. Автором разработана универсальная методика проведения экспертных проверок состояния мер авиационной безопасности на объектах ГА;

определение оценки вероятности успеха нарушителя (террориста). В результате задается вероятностный критерий эффективности планируемых мер противодействия, с целью поддержания необходимого уровня безопасности;

выработку конкретных мер организационного, физического, инженерно-технического и специального противодействия АНВ и возникновению кризисных ситуаций.

Метод моделирования функционирования блока реализуемых мер противодействия АНВ основывается на использовании комплекса программно-аппаратных средств, который обеспечивает взаимодействие с базами данных исходных параметров, определяющих модель нарушителя (террориста), модели сил и средств противодействия АНВ, модели сценариев развития кризисных ситуаций.

Внедрение новых информационных систем обеспечения авиационной безопасности в гражданской авиации, наряду с использованием традиционных систем защиты от террористических актов (предполетный досмотр, охрана объектов воздушного транспорта, контроль доступа), позволит повысить уровень защиты объектов ГА от АНВ, что обеспечит стабильную и высокоэффективную работу воздушного транспорта в современных условиях.

В.В. Крылов,
генеральный директор
ЗАО ИПК «Страж»,
кандидат технических наук

БЕЗОПАСНОСТЬ И ЕДИНАЯ СИСТЕМА ПЛОМБИРОВАНИЯ В ТРАНСПОРТНОМ КОМПЛЕКСЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время вопросам безопасности на транспорте во всем мире уделяется не просто особое внимание – они являются главными при оценке и определении его функциональности и эффективности.

Транспортная система Российской Федерации включает в себя следующие виды транспорта: автомобильный, воздушный, морской, внутренний водный, железнодорожный, трубопроводный. Элементы транспортной системы также – промышленный и городской общественный транспорт.

Транспорт России обеспечивает получение около 8 % внутреннего валового продукта, в сфере производства которого занято свыше 4,5% работающего населения. Он является всеобъемлющим и системообразующим фактором, так как оказывает влияние на уровень жизни и рост производительных сил и определяет степень и динамику развития страны в целом и отдельных ее регионов.

За последние десятилетия транспорт России пережил не самые лучшие времена. Оказавшись своеобразным «заложником» положения, возникшего после распада СССР, он как в зеркале отразил все кризисные составляющие экономики в целом, в том числе слабость состояния дел в области обеспечения безопасности. Именно транспортный комплекс стал первой жертвой сложившейся ситуации, проявления которой наиболее ярко выявились на железнодорожном транспорте, где несохранность перевозок – хищения грузов носили астрономический характер. И только к началу нынешнего столетия период кризисного развития в целом был преодолен.

Несмотря на проводимую Министерством транспорта РФ и Министерством внутренних дел РФ работу по формированию целостной системы обеспечения безопасности на транспорте (с учетом как оперативной деятельности органов правопорядка, так и использования специальных технических средств безопасности), ее нынешнее состояние требует дальнейшего совершенствования и нормативного закрепления.

Основными угрозами на транспорте являются:

криминальные действия против пассажиров;

криминальные действия против грузов;

террористические и диверсионные акции, наносящие прямой ущерб транспортной инфраструктуре и порождающие социальные, политические, экономические и психологические потрясения;

чрезвычайные происшествия и пожары, имеющие технические и технологические причины и влекущие за не только материальные, экономические потери, но и человеческие жертвы, а также тяжелые экологические и серьезные социальные последствия.

Основными задачами обеспечения безопасности на транспорте являются:

безопасность жизни и здоровья пассажиров;

безопасность грузов, перевозимых различными видами транспорта;

техническая безопасность транспортной инфраструктуры и транспортных средств, от состояния и надежности которых в значительной мере зависят и безопасность пассажиров, и сохранность грузов.

Учитывая, что устойчивая работа транспортного комплекса – одна из основных составляющих национальной безопасности и она влияет на состояние таких ее видов, как экономическая, оборонная, технологическая, экологическая и социальная, Минтрансом России разработана Концепция системы превентивной безопасности на транспорте Российской Федерации на период 2003–2010 гг. и ее поэтапное развитие путем последовательной разработки и реализации взаимоувязанных среднесрочных целевых мероприятий и программ.

В Концепции предусматриваются работы по разработке нормативов и технических требований для обеспечения превентивной безопасности на объектах транспортного комплекса (авиационного, наземного и водного), особое внимание обращается на развитие и совершенствование нормативной базы, а также на техническое оснащение транспорта различными системами безопасности.

В условиях ослабления межведомственных взаимосвязей, снижения контрольной функции государства и исполнительских обязанностей субъектов народно-хозяйственной деятельности, наряду с возросшей активностью международного терроризма и наркобизнеса, для обеспечения современного уровня безопасности на всех этапах производственного и эксплуатационного циклов (добыча, производство, хранение, транспортировка и эксплуатация материальных ценностей и природных ресурсов) необходим системный подход к использованию специальных технических средств безопасности. В противном случае возникают неконтролируемые или слабо контролируемые маршруты транспортировки, хранения, и иные процессы, способствующие экологическим, техногенным и прочим катастрофам, контрабанде.

Одна из приоритетных составляющих комплексной системы безопасности – широкое применение технических средств пломбирования. Практика систематизированного внедрения пломбированных устройств в системе Министерства путей сообщения РФ показывает, что их грамотное применение, позволяет существенно повысит уровень безопасности, сократить финансовые и временные потери, способствует дисциплине персонала, в десятки раз увеличивает скорость обработки грузов, дает возможность отслеживать груз на каждом этапе его следования, выступает гарантией качества продукции. (Так, например, массовое использование запорно-пломбировочных устройств на железных дорогах начиная с 1994 г., позволило снизить почти в 30 раз убытки от несохранных перевозок к 2002 г.).

Сфера применения современных номерных пломб на транспорте практически безгранична – это пломбирование железнодорожных, морских, авиа - и других разновидностей контейнеров; вагонов, цистерн, автомашин и иных транспортных средств; торговых и складских помещений; инкассаторских сумок, денежных и почтовых мешков; дверей, шкафов, ящиков и сейфов; средств систем управления и обработки информации; персональных компьютеров и средств оргтехники и др.

Пломбирование грузов (объектов, ценностей и др.) позволяет:

• зафиксировать и подтвердить факт незаконного доступа к объекту или отсутствие такового;

• обеспечить в необходимых случаях физическую защиту объекта от несанкционированного доступа (проникновения);

• разделить меру юридической и материальной ответственности за сохранность груза между грузоотправителем, экспедитором, грузоперевозчиком и грузополучателем, а также между другими участниками перевозки груза (таможенной, транспортной инспекции и др.);

• предоставить правоохранительным органам дополнительные сведения для расследования фактов хищения, контрабанды и принятия соответствующих решений; уменьшить частоту проверок (подсчетов), подтверждающих наличие груза; упростить

осмотр и инвентаризационные процедуры, связанные с перевозкой и хранением груза (ценностей и пр.).

В настоящее время более 60 производителей выпускают около 5000 различных наименований пломб. По функциональному назначению они подразделяются на три класса:

индикаторные (предел прочности при растяжении – менее 1 кН);

силовые (предел прочности при растяжении – более 1 кН);

электронные (наличие в конструкции электронного блока, формирующего и передающего идентификационные признаки на пульт контроля, считывающего устройства).

Электронные пломбы можно разделить на две большие категории – пассивные и активные. *Пассивные электронные пломбы* выдают ответный сигнал только за счет использования электромагнитного поля, излучаемого считывающим устройством. Они, как правило, недороги и могут выполняться в различных разновидностях, представляющих собой некоторые одноразовые механические сборки, необратимо повреждающиеся или изменяющиеся при манипуляциях с ними.

Активные электронные пломбы выдают сигнал (данные) за счет собственного источника электропитания и непрерывно отслеживают изменения, характерные для вмешательства.

В настоящее время большинство пломб в процессе эксплуатации все еще контролируются визуально.

В действующих Уставах и Правилах перевозки пассажиров, грузов, багажа всех видов транспорта России имеются разделы, регламентирующие необходимость и условия использования пломбировочных устройств.

Однако использование пломб на транспорте сопровождается рядом проблем, основной из которых является отсутствие технических требований (за исключением МПС, Минатома России) к пломбировочным устройствам и регламентов их применения в транспортном комплексе, в том числе при транспортировке опасных грузов.

Инструкции по проверке пломб в процессе эксплуатации, как правило, отсутствуют или звучат рекомендации так: «определить наличие следов вмешательства». Единых и объективных требований о том, за чем же в точности нужно следить при использовании пломб не существует, отсутствует система учета пломб на всех этапах их эксплуатации (на сегодняшний день в основном ведется учет пломбиров, а не пломб).

Важной проблемой пломб является устойчивость их к криминальному вскрытию. Если взломщик сумеет удалить или скрыть свидетельство взлома, то пломба становится неэффективной. Особенно серьезная проблема – отсутствие квалифицированной подготовки «установщиков» пломб и инспекторов.

Существует недопонимание необходимости стандартизации требований к испытаниям пломб. Оценка устойчивости к криминальному вскрытию, подмене (защитные требования) заметно отличается от других требований (эргономика, устойчивость к окружающей среде и др.). С этой проблемой пересекается неоправданное отношение к оценкам устойчивости к криминальному вскрытию и, в частности, пожелание абсолютной надежности. На деле эффективная оценка устойчивости к криминальному вскрытию всегда должна найти ту или иную характеристику, соотнесенную с иными параметрами (например, время вскрытия и т.п., как указано в Общих требованиях к запорно-пломбировочным устройствам механическим, применяемым для пломбирования грузовых вагонов и контейнеров на железнодорожном транспорте Российской Федерации, введенные в действие с 1 июля 2003 г.). Некоторые пользователи пломб не предъявляют повышенных требований к их надежности, поскольку в дополнение к пломбе они используют другие системы физической защиты. Пользователи их применяют в качестве средств индикации вмешательства, системы учета.

Одна из проблем связана с тем, что рынок пломб в основном определяется потребительским спросом коммерческих структур, обращающих внимание нередко не на надежность пломб, а на их стоимости. Сектор рынка, представленный государством и коммерческими потребителями, заинтересованными в высокой надежности пломб, остается относительно малым.

Во многих случаях существующие конструкции пломб могут быть улучшены несложными модификациями, если их уязвимость полностью понята. Возможно также создание новых, улучшенных пломб с использованием новых технологий, материалов и подходов к их реализации (например, новые полимеры и композиционные материалы, экзотическая органика и макромолекулы, жидкие кристаллы и т.п.).

Проявляется значительный интерес к пломбам, которые могут дистанционно опрашиваться для обнаружения факта вмешательства. Как отмечалось, некоторые из современных пломб могут опрашиваться даже на расстоянии.

Наряду с развитием самих технических средств пломбирования необходимо жесткое регламентирование в рамках отрасли основных моментов их использования. Так, например, для обеспечения неизменности состояния товаров, защиты их от подмены, в соответствии с п. 2 ст. 83 ТК РФ, вступающего в силу с 1 января 2004 г., для целей идентификации товаров таможенный орган отправления вправе использовать «пломбы отправителя товаров». К отправителям товаров, в соответствии с ТК РФ, помимо собственно владельца груза, относится широкий круг юридических лиц, выступающих от имени и по поручению отправителя – это в частности, таможенный перевозчик, таможенный брокер, экспедитор, декларант, специалист, заинтересованное лицо.

В связи с этим государственным органам в лице ГТК РФ для защиты интересов участников внешней экономической деятельности, в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г., необходимо по согласованию с Минтрансом России разработать нормативный документ, в котором, руководствуясь национальными стандартами четко определить: какие пломбы, для каких грузов, для каких транспортных мест, транспорта может приобретать и использовать отправитель груза (товара), а также требования к маркировке и идентификационному номеру пломб; в зависимости от целевого назначения, к какой подгруппе по устойчивости к несанкционированному вскрытию («достаточности и надежности») они должны соответствовать и т. д.

Учитывая, что именно «на стыках» взаимодействия между различными видами транспорта, в частности при интермодальных перевозках грузов, происходит наибольшее количество хищений, случаев контрабанды, решить насущную проблему может целенаправленное создание Единой транспортной системы пломбирования, включающей комплекс соответствующих технических средств пломбирования, обеспечивающих защиту грузов и регламентов их применения.

Единая транспортная система пломбирования позволит:

- определить и классифицировать все объекты и процессы, подлежащие контрольно - фиксирующему и силовому пломбированию транспортных средств для обеспечения соответствующего уровня безопасности (контейнеры, упаковки, транспортные средства, категория грузов и т.д.);
- регламентировать применение ПУ в зависимости от условий эксплуатации объектов пломбирования (внешней среды, перемещений и движений, условий доступа персонала, времени жизни пломбы, частоты контроля и т.п.);
- определить функции системы пломбирования – защиты, сохранности, безопасности, учета и т.д.;
- систематизировать оценку стойкости систем пломбирования, определяемую условиями степени надежного обеспечения безопасности объекта;

- создать единую нормативную базу для характеристик технических средств пломбирования, методик и регламентов их применения, утилизации;
- создать национальную производственную базу номерных пломбировочных устройств с государственным регламентированием процессов;
- осуществлять государственный контроль за наиболее важными процессами обеспечения безопасности при эксплуатации различных объектов инфраструктуры народного хозяйства и собственности граждан.

Основными причинами необходимости создания Единой транспортной системы пломбирования являются:

- наличие различных форм собственности (частной, государственной, смешанной, межгосударственной);
- увеличение объемов межгосударственной торговли;
- необходимость государственного контроля за качеством и перемещением продукции;
- низкие потребительские свойства наиболее массовых пломб.

Наряду с концептуальным подходом о необходимости создания Единой системы пломбирования в транспортном комплексе Российской Федерации в практическом плане необходимо включение ее положений в разрабатываемую Концепцию безопасности транспортного комплекса РФ и законопроект «О транспортной безопасности», а также ее учет при разработке дополнительного раздела Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)» – «Безопасность транспортной системы России».

Успешной реализации целевой программы послужит принятый Федеральный закон « О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г., в соответствии с которым до 2007 г. предусмотрена разработка министерствами и ведомствами общих и специальных технических регламентов (ТР) по обеспечению безопасности перевозки, хранению, утилизации опасных грузов, сохранности материальных ценностей, безопасности транспортировки пассажиров и т.п.

Для разработки проектов ТР в качестве основы могут использоваться международные и (или) национальные стандарты.

Содержащиеся в ТР обязательные требования к процессам хранения, перевозки, утилизации, правилам и формам оценки соответствия, идентификации, требования к терминологии, упаковке, маркировке являются исчерпывающими и имеют прямое действие на территории Российской Федерации.

На сегодняшний день специализированным подкомитетом № 6 «Устройства пломбировочные ТК 246 «Контейнеры» Госстандарта РФ разработаны, утверждены Госстандартом РФ следующие стандарты:

ГОСТ Р 51912-02 «Устройства пломбировочные. Классификация»;

ГОСТ Р 51913-02 «Устройства запорно-пломбировочные для транспорта и контейнеров общего и специального назначения. Общие технические требования»;

ГОСТ Р 52077-03 «Устройства пломбировочные индикаторные. Общие технические требования».

В стадии утверждения в Госстандарте РФ находится стандарт «Устройства пломбировочные. Требования к методикам исследования стойкости защитных свойств и устойчивости к несанкционированному вскрытию», а в редакции Госстандарта РФ находится стандарт – «Устройства пломбировочные электронные. Общие технические требования».

В разработке указанных стандартов принимали участие представители организаций Минтранса России, МПС, МВД РФ и ведущие специалисты ЗАО «ИПК «СТРАЖ» и других ведомств.

Таким образом, наличие нормативной базы, заинтересованность транспортных организаций и правоохранительных органов в усовершенствовании и усилении системы безопасности на транспорте позволит разработать и внедрить в практическую деятельность «Единую систему пломбирования в транспортном комплексе Российской Федерации».

В.П. Ильин,
заместитель директора Российского
агентства по боеприпасам;

С.П. Смирнов,
Е.В. Колганов,
ФГУП «ГосНИИ «Кристалл», г. Дзержинск

О СОСТОЯНИИ РАБОТ ПО ОБНАРУЖЕНИЮ ВВ

Работы по обнаружению ВВ проводились в СССР с середины 70-х годов. К их выполнению были привлечены ряд организаций КГБ СССР, АН СССР, Министерства машиностроения (ММ), Министерства оборонной промышленности (МОП) и т.д. Их результатом явились разработка ряда образцов поисковой аппаратуры, полностью отвечавших техническим требованиям того времени, а также создание весьма значительного по объему научно-технического задела.

В 1989 г. ситуация по применению методов обнаружения ВВ резко обострилась после взрыва над Локерби (Шотландия) авиалайнера Боинг-747 компании «Пан-Американ». При расследовании этого происшествия было выявлено, что террористический акт был осуществлен с помощью пластичного ВВ марки «Semtex», произведенного в ЧССР. Это ВВ принципиально не обнаруживалось развернутой в западных аэропортах поисковой аппаратурой, основанной на методах газового анализа, ввиду низкой концентрации паров ВВ в воздухе. Одновременно констатировалось, что во всем мире производится широкая номенклатура аналогичных ВВ, как для военных, так и для гражданских целей. Совет Безопасности ООН поручил Международной организации гражданской авиации (ИКАО) разработать международную «Конвенцию по маркировке пластичных ВВ в целях их обнаружения». При этом предполагалось, что в ВВ во время их получения будут вводиться вещества, надежно обнаруживаемые уже существующими приборами и позволяющие обнаруживать их при предполетной подготовке багажа и ручной клади. ИКАО была организована на международной основе Специальная группа экспертов по обнаружению ВВ, на которую возлагалась разработка технического приложения к Конвенции. В течение 1989–1990 гг. Конвенция была разработана и представлена на рассмотрение Международной конференции по авиационному праву. Она была открыта для подписания 1 марта 1991 г. в г. Монреаль (Канада) и была подписана делегациями 79 государств – членов ООН, включая СССР, Белорусскую ССР и Украинскую ССР. Конвенция устанавливала, что вступление ее в силу наступает после ратификации ее 35 государствами, 5 из которых заявят о себе как производителях ВВ. Это было достигнуто в апреле 1998 г. и вступление в силу Конвенции произошло 21 июня 1998 г. В настоящее время Конвенция ратифицирована 94 государствами, 20 из которых заявили о себе как о производителях ВВ. Из крупных государств Конвенция не ратифицирована только Российской Федерацией и КНР.

Начиная с 1989 г. по настоящее время Российская Федерация принимает самое активное участие в работе Специальной группы экспертов. В течение всей работы Специальной группы экспертов официальным экспертом от Российской Федерации был сотрудник ФГУП «ГосНИИ «Кристалл», что позволило активно влиять на ход разработок и решение ряда технических вопросов. С начала 90-го года вплоть до 1993 г. МОП осуществляло некоторое финансирование работ по маркировке отечественных пластичных и эластичных ВВ, что позволило с привлечением контрагентов (организаций РАН к МОП РФ) провести ряд технических разработок для обеспечения режима функционирования Конвенции, включая следующие:

- определение реальных технических характеристик разработанной и совершенствуемой аппаратуры;

- выявление оптимальных технологических приемов введения предусмотренных Конвенцией маркирующих добавок (парамононитротолуола, диметилдинитробутана) в пластичные и эластичные ВВ;
- разработку научно-технической и технологической документации на маркированные пластичные и эластичные ВВ.

Главным интегральным итогом проведенных в тот период работ было выявление и подтверждение технических возможностей выпуска в Российской Федерации маркированных пластичных и эластичных ВВ, соответствующих всем требованиям Конвенции. Последующим этапом должна была стать практическая реализация полученных результатов на предприятиях-производителях данных ВВ.

Работу по подготовке и ратификации Конвенции планируется завершить в I полугодии 2004 г.

П.Н. Васильев,
советник Президента Российского

Союза предприятий безопасности;
П.Р. Машевич,
директор института «Росэлектроника» (РСПБ)

МАРКИРОВКА ОРУЖИЯ, БОЕПРИПАСОВ И ДОКУМЕНТОВ СТРОГОЙ ОТЧЕТНОСТИ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТРАНЗИТУ КОНТРАФАКТНЫХ ТОВАРОВ И ОПАСНЫХ ГРУЗОВ

Решение о представлении доклада на конференцию было согласовано в аппарате Правительства Российской Федерации в понедельник. О проводимых работах по маркировке оружия, боеприпасов, ВВ, СДЯВ, акцизных товаров, опасных грузов и документов было доложено на предыдущих конференциях в МВД, Минтрансе, ФАПСИ, Минфине, Минпроме РФ; по распоряжению председателя ФАК (об исполнение запроса депутата Ковалева Н.Д.) доклад будет представлен Президенту РФ.

Негативные процессы в российской экономике привели к потере механизмов государственного регулирования и управления оборотом боеприпасов, акцизных товаров и документов. Утвержденный перечень предприятий-изготовителей бланков строгой отчетности несет первичную контрольную функцию, проверяются режимные условия и технологические возможности. Дальнейший выпуск продукции строгой отчетности и ее оборот происходит бесконтрольно, отчетность не регламентирована. Многообразие технологий и материалов породило неприемлемость ведомственных подходов к обеспечению защиты документов и товаров строгой отчетности от фальсификации и злоупотреблений (дипломы, удостоверения, лицензии, билеты МММ, сертификаты, суррогаты ценных бумаг, акцизные марки, оружие, боеприпасы, СДЯВ). Применение в транспорте фальсифицированных, кустарных или контрабандных запчастей и горюче-смазочных материалов увеличивает аварийность воздушного, морского, автомобильного, железнодорожного транспорта. Контрафактная продукция на транспорте содержит все виды опасности – техногенную, инженерную, санитарную, организационно-финансовую и криминальную.

Все эти товары перемещаются в Россию по международным транспортным коридорам.

Правоприменительная практика по делам, связанным с контрафактом и терроризмом, в судопроизводстве и в прокурорско-следственной деятельности, сталкивается со значительными трудностями. Опыт превентивных операций ЧОПов показал неэффективность административных методов обеспечения безопасности пассажиров и сохранности грузов, находящихся в пути. Вопросы, отражающие позиции различных ведомств по этой проблеме, практика выявления и расследования преступлений, превентивные операции по противодействию криминального оборота оружия ВВ СДЯВ, а также опыт борьбы с контрафактной продукцией в странах ЕС изложены в информационных письмах Генеральной прокуратуры РФ. ***Нужно бороться не с перевозчиками, а ликвидировать арсеналы оружия и подпольные склады контрофакта (оптовиков) и разобраться с изготовителями и теневыми инвесторами опасной продукции.***

Наиболее опасна контрафактная продукция в производстве и обороте алкогольной продукции, продуктов питания и лекарственных средств. В противодействии обращению отравляющих веществ (наркотиков) государство нуждается особенно, поскольку ими маркируется продукция, от качества которой зависит здоровье и жизнь пассажиров и экипажей, находящихся в пути. Превентивная операция ЧОП «Альтернатива» на «Въетнамке» широко освещалась в СМИ.

Особо следует отметить мошенничество с билетной продукцией и применение для искажения отчетности бланков, доверенностей, регистрационных и товарных документов. Отсутствие в российской полиграфии современных материалов и технологий увеличивает импорт (кустарное производство) бланков строгой отчетности, дипломов, сертификатов, транспортных документов, дисконтных карт, билетной продукции до 100 млн. шт.

В 2005 г. на территории России и Белоруссии предстоит ввести единый порядок финансовой и статистической отчетности. Товаросопроводительные документы на транспорте в странах СНГ нужно привести в соответствие с документооборотом и международными стандартами, действующими в странах ВТО.

Каналами распространения поддельных и запрещенных товаров стали рынки, мелкие торговые точки, торговля вразнос, в поездах, на вокзалах, в местах сбыта, где контроль осуществляется слабо либо, нерегулярно и невозможно проверить всех распространителей из-за коррумпированности контрольных и надзорных работников.

По информации Московско-Октябрьского линейного УВД, в электричках работает более 150 распространителей поддельной продукции. Дневная выручка одного продавца составляет 700 руб. Месячный оборот подмосковных распространителей составляет 1 млн. долларов; всего по России он достигает 100 млн. долларов в год. Торговля в транспортных узлах не упорядочена местными властями и превышает совокупный бюджет ФЦП Минтранса России и МВД России. К сожалению, результаты следственной работы после известного теракта в переходе на Пушкинской не опубликованы.

Контролирующие органы не всегда обладают необходимыми знаниями для того, чтобы усмотреть в выявляемых ими правонарушениях признаки состава преступлений. В прокуратуру не поступает информация о всех случаях с уголовного характера. Создаваемая в рамках *Концепции межгосударственного обмена информационными ресурсами для предупреждения и пресечения правонарушений государств – участников Соглашения* единая база данных для судебных, правоохранительных и контролирующих органов будет содержать: комментированное описание составов правонарушений и преступлений; обзоры, обобщения, аналитические материалы; информацию о выявляемых правонарушениях и преступлениях. Завершение работы желательно коррелировать с ратификацией *Конвенции о маркировке взрывчатых веществ.*

Для осуществления государственного регулирования, методического руководства и контроля за выпуском и обращением продукции строгой отчетности, унификации и стандартизации бланочных форм целесообразно создать *высоко компетентную профессиональную структуру*, которая сможет вести:

- координацию процедуры отчетности на государственном, региональном и муниципальном уровнях, независимо от формы собственности отчитывающихся субъектов;
- отраслевую унификацию, типизацию, сертификацию и стандартизацию полиграфической продукции строгой отчетности;
- разработку и внедрение в делопроизводство средств автоматизации и программного обеспечения, национальных алгоритмов криптозащиты и совместимости документооборота с действующими в странах ВТО международными стандартами;
- разработку, производство, и принятие на вооружение созданных оборонной промышленностью средств обеспечения режимности выпуска и обращения специальной полиграфической продукции;
- организацию производства аппаратуры электронной маркировки боеприпасов, оружия, акцизной продукции, ценных бумаг, транспортных средств, авиационного багажа, разрешительных документов и др.;

- разработку средств и методов контроля подлинности продукции, организацию лабораторного контроля подлинности (досудебная экспертиза);

Для их защиты создана технология бесконтактной радиочастотной идентификации.

Примерами применения ИК являются бесконтактные платежные карты, пропуска-ключи в системах доступа, метки на ценных изделиях или их упаковке, имплантируемые животным и людям стеклянные болюсы и другие применения. Разработкой и производством ИК и считывателей в России, их применением в сотрудничестве с предприятиями ФАПСИ, Министерства транспорта, МВД РФ, Министерства промышленности науки и технологий РФ, Рособоронэкспорта и Союза машиностроителей РФ занимаются РАО РосЭлектроника.

Для электронной маркировки опасных грузов и акцизных товаров могут применяться бесконтактные ИК следующих видов:

Сопроводительные электронные документы в виде ИК:

ИК-технология предусматривает применение электронных сопроводительных документов – ИК в виде пластиковой бесконтактной электронной карты или специальной конструкции, это может быть:

- Электронное удостоверение должностного лица, например, водителя транспортного средства, инспектора ГИБДД, таможенника.
- Сопроводительный электронный документ на груз, например, в виде пластиковой карты с зоной памяти для занесения информации о перевозимом грузе, маршруте.
- ИК личной клади пассажира или персонала, выполненный в виде багажной бирки.

В память ИК могут заноситься традиционные для такого документа данные. Например, в удостоверение водителя могут заноситься данные о группе крове, о медицинских противопоказаниях, о числе нарушений за определенный период и дата последнего нарушения и т.п.

Для обслуживания ИК должна действовать инфраструктура устройств чтения (записи) информации в идентификаторы-считыватели.

- Ручные считыватели обслуживающего и контролирующего персонала, например контролер аэропорта, проверяющий пассажиров у трапа самолета, инспектор ГИБДД на шоссе и т.п.
- Мобильные считыватели обслуживающего и контролирующего персонала, например контролер аэропорта, регистрирующий пассажиров перед вылетом, пост ДПС ГИБДД, и т.п.
- Стационарные считыватели, имеющие связь с системой, они могут быть установлены в дверном проеме служебного помещения, вмонтированы в дорожное полотно, установлены в определенных точках системы выдачи багажа в аэропорту и т.п.

Индивидуальные ИК:

Каждой единице груза или упаковки придается электронная метка в виде ИК. Возможны варианты не извлекаемого введения метки, разрушаемой при вскрытии. В метку при изготовлении маркируемого груза и на всем пути его жизненного цикла заносится информация. Чтение (запись) имеет защиту от несанкционированного обращения. Каждая единица груза постоянно носит с собой индивидуальную информацию о своем происхождении, перемещениях, правилах обращения и т.п.

Применение ИК обеспечивает:

- индивидуальный контроль за каждым объектом или их групповой упаковкой;
- обслуживания каждого объекта (тары) на всех этапах их жизненного

цикла;

- подтверждение подлинности продукта.

Примеры применения ИК:

- ИК для бутылированых жидких и сыпучих опасных грузов, дозировано фасуемых в емкость с пробкой (бутыль, канистра, банка, бочка, цистерна и т.п.).
- ИК для опасных грузов, упаковываемых в пачках, блоках и коробках (толовых шашек, пачек пороха, табачных изделий и т.п.).
- ИК для оружия и боеприпасов для обеспечения индивидуального контроля за каждой единицей оружия, каждой единицей боеприпасов определенных видов и каждой упаковкой взрывчатых веществ.
- ИК для живых объектов предназначены для обеспечения индивидуального автоматического обслуживания людей в экстремальных ситуациях и животных. Объектами АСЖО могут быть: представители опасных профессий, больные, заключенные, рецидивисты, домашние и хозяйственные животные и т.п.

Возможны два варианта ИК-систем:

1) Пассивная, в которой каждой единице оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ (далее – оружия) скрытно придается (например, вводится в массу взрывчатого вещества) ИК.

2) Активная, в которой каждой единице оружия неизвлекаемо придается миниатюрный считыватель, а владельцу – идентификатор. Оружие может функционировать только, тогда как его считыватель опознал идентификатор владельца. Оружие или боеприпас приводится в состояние необратимой непригодности при попытке извлечения или нейтрализации считывателя.

Разработка программы государственного регулирования производства и обращения документов строгой отчетности и электронной маркировки акцизных товаров, оружия, боеприпасов взрывчатых и отравляющих веществ может быть выполнена участниками конференции. Имеющийся опыт внедрения в производство специальных разработок и сложившаяся кооперация по выпуску полиграфической и специальной продукции для делопроизводства государственных, ведомственных, коммерческих, финансовых и транспортных предприятий, соответствующей современным международным стандартам делопроизводства, позволит, не увеличивая инвестиционные федеральные целевые программы в 2004 г., восстановить механизмы государственного регулирования внутреннего экономического пространства союзных республик.

Мы надеемся, что итоги конференций позволят исполнителям учесть предложения профессионалов о государственном регулировании обращения опасных грузов, уменьшении транспортных рисков и повышении прозрачности перевозок, независимо от дислокации, формы собственности, ведомственной принадлежности и национальности перевозчиков в соответствии с подлежащей ратификации Международной конвенции о маркировке взрывчатых веществ.

В.Д. Гуськов,
главный конструктор ОАО
«Конструкторское бюро специального
машиностроения» г. Санкт-Петербург;
В.В. Воронцов,
заместитель начальника отдела;
В.И. Лазоркин,
главный специалист
ОАО «Конструкторское бюро
специального машиностроения»

РАДИАЦИОННЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКТОВ С ПРИМЕНЕНИЕМ ГРАНАТОМЕТНЫХ КОМПЛЕКСОВ И МЕРЫ ПО ПОВЫШЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ТРАНСПОРТИРОВКИ ОТРАБОТАВШЕГО ЯДЕРНОГО ТОПЛИВА

Целью настоящей работы является определение радиационных последствий воздействия кумулятивной гранаты на транспортный контейнер с отработавшим ядерным топливом. Рассмотрена динамическая задача проникания внутрь контейнера кумулятивной струи, процесс разрушения твэлов отработавших тепловыделяющих сборок при взаимодействии с кумулятивной струей.

Проведены расчеты величины активности разрушенного отработавшего топлива, которое в виде аэрозолей и газовых продуктов деления может выйти из контейнера через пробоину в его стенке. Определена площадь загрязненной поверхности земли, на которой годовая эффективная доза облучения населения превышает дозовый предел по НРБ-99.

Предложен способ физической защиты транспортного контейнера с отработавшим ядерным топливом от выстрелов гранатометных комплексов, основанный на уничтожении подлетающей к контейнеру гранаты.

М.Ф. Ворогушин,
сотрудник ФГУП «НИИ-ЭФА»;
Ю.Н. Гавриш,
заместитель директора НПК ЛУЦ
ФГУП «НИИ-ЭФА»

СИСТЕМА КОНТРОЛЯ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ И КРУПНОГАБАРИТНЫХ КОНТЕЙНЕРОВ «ЭФАСКАН»

Расширение объема мировой торговли, а также необходимость быстрой и свободной транспортировки товаров автомобильным, морским и воздушным транспортом создают огромные трудности службам безопасности и таможенным службам по всему миру. По причине того, что большая часть коммерческих грузов транспортируется в крупногабаритных контейнерах, использование традиционных методов инспекции сталкивается с множеством физических и финансовых трудностей, и особенно это касается количества затраченного на инспекцию времени. В настоящее время, в основном, используется ручной контроль, который не обеспечивает досмотра всех транспортируемых грузов, часто неэффективен и не решает проблемы гарантированного обнаружения оружия, наркотиков и других незаконных вложений.

За последние 10 лет широкое распространение и известность получили радиационно-физические методы инспекции, главной отличительной особенностью которых являются скорость и высокая эффективность. При этом качество и эффективность инспекции обеспечиваются цифровым теневым рентгеновским изображением груза с высокой разрешающей способностью.

Как правило, в существующих системах для контроля транспортных средств и крупногабаритных контейнеров используется один или два источника жесткого рентгеновского излучения с энергиями в диапазоне 4-10 МэВ. При просвечивании формируются одна боковая или две (с дополнительной вертикальной) проекции объекта. Теневые изображения выводятся на экран монитора рабочей станции, и оператор проводит визуальный анализ изображения.

В целом подобные системы зарекомендовали себя как эффективный инструмент контроля пересекающих границу грузов и выявления контрабанды в терминалах с повышенным грузооборотом, таких, как морские порты и пункты таможенного досмотра автотранспорта.

В ФГУП «НИИЭФА им. Д.В. Ефремова» разработано несколько вариантов ИДК, характеризующихся рядом преимуществ по сравнению с зарубежными аналогами главным образом за счет расширенного набора функций.

Стационарная система «ЭФАСКАН-1» предназначена для контроля транспортных средств и крупногабаритных контейнеров с высокой достоверностью проверки контролируемого объекта и основана на использовании одного или двух ускорителей с энергией 10 МэВ.

Передислоцируемая система «ЭФАСКАН-2» предназначена для контроля грузовиков на автомагистралях с использованием ускорителя с энергией 6 МэВ.

«ЭФАСКАН-3» – система для контроля железнодорожных составов в движении при их скорости до 18 км/час.

Передислоцируемая система «ЭФАСКАН-4» предназначена для контроля грузовиков на автомагистралях с использованием ускорителя с энергией 6 МэВ и имеющая повышенную пропускную способность.

В.Ю.Волынский,
директор центра
сертификации в области
авиационной безопасности
НУЦ «АБИНТЕХ»;
В.Н. Корнилов,
начальник отдела безопасности
эксплуатантов Департамента авиационной
безопасности и специального
обеспечения полетов ГСГА

К ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ ОТРАСЛЕЙ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСА ПРИ ПОДГОТОВКЕ СПЕЦИАЛИСТОВ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ «ТЕРРОРИЗМ И БЕЗОПАСНОСТЬ НА ТРАНСПОРТЕ»

28 января 2004 г. состоялось совещание Рабочей группы Федеральной антитеррористической комиссии Минтранса России с участием руководителей и ответственных представителей отраслей и их организаций, обеспечивающих безопасность на транспорте. Сопредседателями совещания были В.Н. Салеев – Руководитель Департамента авиационной безопасности и специального обеспечения полетов Минтранса России и Ю.Б. Криворучко – и.о. начальника Управления безопасности на транспорте.

Основная цель совещания заключалась в обсуждении возможности использования опыта обучения защите от терроризма на воздушном транспорте в интересах других отраслей транспортного комплекса.

С информациями о работе Московского межрегионального центра ИКАО «Авиационная безопасность» и Научно-учебного центра авиационной безопасности и аварийно-спасательного обеспечения полетов (АБИНТЕХ) выступили их руководители.

Доклад о мерах, принимаемых мировым сообществом, в том числе и по подготовке специалистов в области авиационной безопасности сделал представитель Международной организации гражданской авиации ИКАО.

В своих выступлениях представители отраслей транспортного комплекса отмечали, что, несмотря на специфику в обеспечении безопасности в плане защиты от терактов, опыт и направления обучения, накопленные гражданской авиацией, необходимо использовать. Причем программы обучения, связанные с досмотром, охраной подвижного состава и объектов транспортного комплекса, по выявлению лиц, вынашивающих преступные замыслы, и ряд учебных программ по другим направлениям нуждаются в соответствующей доработке с учетом особенностей и имеющегося опыта обучения в той или иной отрасли: море, река, метрополитен, автотранспорт, дороги (включая железные, хотя в Минтранс эта отрасль не входит) и т.д. Обращалось внимание на актуальность обеспечения транспортировки опасных грузов, в первую очередь при интермодальных перевозках, на обеспечение безопасности мостов и тоннелей, на доврачебную помощь со стороны служб охраны (безопасности) и пожарных-спасателей, другого персонала, не имеющего, как правило, специального медицинского образования, на необходимость скорейшей доработки (или создания) законодательной базы для координации взаимодействия в области безопасности различных ведомств и т.д. Интересными нам показались выступления представителей ФГУ «Служба морской безопасности» Минтранса, Департамента российской транспортной инспекции, Росавтотранса и др.

Было высказано предложение рекомендовать структурным подразделениям транспортных отраслей обучаться на тех учебных курсах, которые их интересуют, но создавать подобные курсы в каждой отрасли нецелесообразно и накладно. Например, учебные курсы «Выявление и локализация поражающего действия взрывных устройств (ВУ)», которые проводятся в центре «АБИНТЕХ».

Актуально ли для транспортных отраслей обучение такой специализации своих сотрудников? Очевидно, актуально.

Заложения ВУ, взрывы, анонимные звонки – все это акты незаконного вмешательства в деятельность любой отрасли транспортного комплекса. Эти угрозы не имеют особой специфики в той или иной отрасли.

Важно знать особенности тактики применения различных ВУ, умение отличить подозрительный, но безопасный после его идентификации предмет от реального ВУ, произвести необходимые манипуляции, чтобы локализовать действие поражающих факторов взрыва, пользоваться правилами безопасного обращения до прибытия специалистов-взрывников из ФСБ, МВД, Минобороны. Конечно, это ВУ надо уметь сначала найти с помощью специальных устройств или без них – чисто визуально, зная их явные и скрытые (закамуфлированные) признаки. Для тренировки операторов досмотра в Научно-учебном центре «АБИНТЕХ» имеется компьютерный тренажер «Студент», а для поиска спрятанного ВУ в транспортном средстве или на объекте (помещении) – компьютерный тренажер «Курсант».

Что касается перечисленных ниже учебных курсов применительно к Гражданской авиации (в центре «АБИНТЕХ»):

Руководители служб авиационной безопасности;

Руководители и должностные лица, принимающие участие в аварийно-спасательных работах;

Предотвращение доступа в контролируемые зоны аэропорта;

Предполетный досмотр;

Перевозка опасных грузов воздушным транспортом;

Перронный контроль; досмотр воздушных судов;

Эксплуатация и обслуживание аппаратуры досмотра;

Основы кинологии;

Защита информации. Производственная и экономическая безопасность;

Инструктор службы авиационной безопасности;

Пожарные (спасатели), водители пожарных машин поискового и аварийно-спасательного обеспечения полетов;

Сопровождение рейсов повышенного риска;

Основы организации паспортно-визового контроля пассажиров;

Сопровождение депортируемых (недопущенных) пассажиров из зарубежных стран;

Системы управления качеством и сертификации в авиационной безопасности;

Контроль борт-питания и систем жизнеобеспечения на авиационном транспорте,

то, конечно, перечисленные и некоторые другие учебные курсы авиационных учебных центров нуждаются в доработке (переработке) с учетом особенностей функционирования той или иной транспортной отрасли, доучивания наших преподавателей и привлечения к преподаванию, если это возможно, хотя бы в ограниченных объемах, руководителей, специалистов, консультантов, практиков из других транспортных отраслей.

Безусловно, в национальных программах должен быть отражен опыт, документы, учебные курсы и программы международных и региональных организаций; в авиации это прежде всего ИКАО, ИАТА, ЕКГА и др.

Подобного рода совещания весьма полезны для выработки общих взглядов на проблему «Терроризм и безопасность на транспорте», сближения различных точек зрения на подготовку персонала, обеспечивающего безопасность в различных областях транспорта, путем творческого, делового сотрудничества с учетом всего полезного, что имеется в подготовке специалистов в каждой отрасли и, конечно, с учетом специфики деятельности каждой из них.

Вообще-то определение наилучших способов подготовки специалистов для обеспечения транспортной безопасности является осознание специфики терактов в этой области. Террористическая угроза не является чем-то новым для транспортных отраслей. Об этом же «задумывается» и зарубежная печать (например, Issues in Seience 18, 4, 2002). Реактивные лайнеры, подвижной состав общественного наземного транспорта, железнодорожные терминалы, метрополитен, автомобили, морские и речные суда, транспортные сооружения – все это является традиционными целями террористов.

Но несмотря на то, что предпринимаются все новые террористические акты, нельзя воспринимать их возможность как неизбежность.

Однако для успешных контртеррористических действий на транспорте необходима новая стратегия. Нет смысла в попытках защиты вообще или устранения любой возможности для совершения терактов. Это традиционный подход к транспортной безопасности, но он дорогостоящий и, очевидно, неэффективный. Вместо этого новая стратегия должна полагаться на многослойную систему и чередование различных защитных мер. При многослойности каждая защитная мера, хотя она может быть даже неадекватной, сама по себе усиливает действие других мер. Многоуровневая стратегия будет не только защищать от слабых мест в транспортной безопасности, она также будет предотвращать активность террористов созданием неопределенности в отношении шансов быть схваченным. Разработка эффективной транспортной безопасности должна оставаться приоритетной государственной задачей. «В системе обеспечения безопасности транспортного процесса особую значимость приобретает комплекс мер по повышению антитеррористической безопасности на транспорте» (Транспортная стратегия РФ, 3 декабря 2003 г., Кремль).

Транспортные средства вездесущи, поскольку они перемещаются внутри индустриальных районов и крупных населенных центров, через границы, доходя почти до каждой семьи, деловых и правительственных офисов страны.

Однако 11 сентября 2001 г., используя четыре реактивных лайнера в качестве крылатых ракет, террористы показали, каким образом чрезвычайно развитая авиатранспортная система может быть превращена в оружие, которое значительно смертоноснее, чем когда-либо могли предполагать те, кто отвечает за авиационную безопасность. Всего лишь несколько недель спустя почтовое отправление со спорами сибирской язвы при всей анонимности и доступности, характерной для почтовой связи, продемонстрировало, каким образом кажущийся безобидным способ транспортировки может быть превращен в систему доставки средств поражения.

В настоящее время перед федеральным правительством, перед многими штатными и частными организациями, которые владеют или эксплуатируют средства воздушного, наземного и водного транспорта, стоит задача, как наилучшим образом обеспечить безопасность этих систем и не допустить вновь их использования с таким трагическим результатом, как, например, в метро в Москве 6 февраля 2004 г.

Решения не являются очевидными. Сам характер транспортного предприятия предполагает открытость, эффективность и доступность. Меры безопасности, которые ограничивают доступ и создают препятствия транспортировке, могут оказать дорогостоящее воздействие на национальную экономику и общество. Между прочим, в Международной организации гражданской авиации работы по авиационной безопасности и

упрощению формальностей сосредоточены в одном отделе. Кроме того, обширные масштабы и объемы транспортной системы ее многих потенциально опасных мест с помощью традиционных способов (охраны, оружия, турникетов) могут только привести к распылению ресурсов национальной безопасности. Решительно настроенные террористы могут найти пути преодоления таких периметровых защитных систем. Примером может служить преодоление компьютерной защиты с помощью «троянского коня», а также действия современных компьютерных хакеров.

Следует, вероятно, считать, что намерение устранить или защитить каждое уязвимое место в транспортной системе скорее всего окажется тщетным и дорогим. Как, например, можно идентифицировать, не говоря уже о защите, каждую возможную цель террористов в национальной железнодорожной и автомагистральной сети огромной протяженности на много тысяч километров. Аэропорты рассредоточены по всей стране. Развертывание в данное время одной системы защиты, предназначенной для устранения специфической уязвимости, по всей вероятности, приведет к созданию лишь слабой и разрозненной защиты. Сейчас уже известно, что террорист, способный найти путь преодоления единственной несовершенной защиты, как это сделали угонщики самолетов 11 сентября, выведя, в частности, из строя аппаратуру просвечивания в аэропортах, может преодолеть весь режим безопасности.

Более разумным подходом, может быть, следует признать наслоение мер безопасности так, чтобы каждый ее элемент, как бы он ни был несовершенен, обеспечивал бы поддержку другому элементу и дополнял его. Вероятно, не существует единственной системы защиты, которая была бы полностью непреодолимой или непроницаемой. При многослойной защите ошибка одного элемента может быть компенсирована другими. Поэтому от многослойной системы не требуется постоянно высоких характеристик функционирования каждого элемента защиты, она дает разумную вероятность эффективности. Давно используемое для обеспечения безопасности коммуникационных и информационных систем совместное наслаивание защитных мер обеспечивает глубокую и динамичную защиту.

Здесь речь не идет о том, чтобы ключевые объекты инфраструктуры оставались незащищенными. Необходимо идентифицировать те элементы транспортной системы, которые требуют целевого выделения ресурсов безопасности, поскольку их разрушение или повреждение может нанести значительный ущерб населению и транспортной системе. Такие сооружения, как важные мосты, тоннели, центры управления и контроля и им подобные, должны охраняться, но как часть многоуровневой системы защиты. Усиленная дверь кабины летчиков не является единственной защитой от вооруженного угонщика, она является лишь последним элементом серии уровней защиты.

Наиболее важно то, что чередующиеся элементы защиты могут сделать больше, чем сама система защиты. Они могут также предотвратить преступление, затрудняя потенциальным террористам оценку возможности преодоления многочисленных мер защиты. Террорист может найти пути повышения вероятности преодоления однослойной защиты, но расчет и преодоление одного уровня защиты за другим почти невозможны. Террористы не терпят неопределенности, которая создается многослойной защитой.

Учитывая масштабность и открытость транспортной системы, профилактические меры безопасности имеют жизненно важное значение, поскольку абсолютная защита невозможна. Важно также то, чтобы создаваемые меры безопасности хорошо вписывались в функции и услуги транспортных систем. Чем больше данная мера безопасности обеспечивает побочные выгоды от повышения транспортной безопасности до сокращения краж грузов или потерь багажа, тем более вероятно то, что данная мера будет использоваться и совершенствоваться потребителями и операторами. Из практики известно, что система, базирующаяся на правовом регулировании без инициатив пользова-

телей, вероятнее всего, будет рассматриваться индустрией транспорта в качестве еще одного свода правил, которые надо выполнять, часто в минимально возможном объеме.

Имеется реальный риск того, что многие меры безопасности могут привести еще к одному раунду специфических мероприятий по обеспечению перевозок вне всеобщего контекста систем безопасности, не обладая ни возможностями, ни мотивами для разработки общих стратегических ответных мер, которые необходимы для обеспечения безопасности во всех секторах транспорта.

Реагирующий на инциденты безсистемный подход к безопасности длительное время был характерным для коммерческой авиации США, но он потерпел неудачу 11 сентября. Реагируя на взрыв бомбы в чемодане в 1988 г. на самолете авиакомпании TWA в районе Лонг-Айленда в 1996 г., главные авиалинии и правительство США попытались лучше использовать свои ограниченные ресурсы с помощью компьютерной системы просвечивая пассажиров, известной как CAPPS. Пассажиры с определенными пометками о характере приобретения билетов (в одну сторону за наличные деньги) отслеживались системой CAPPS для тщательной проверки их багажа на наличие взрывчатых веществ. Однако те же самые пассажиры, рассматриваемые алгоритмами системы CAPPS как представляющие более высокую степень риска по сравнению с другими пассажирами, не проходили сами более тщательное просвечивание в пунктах пассажирского контроля или при посадке. Хотя угонщики 11 сентября имели некоторые из таких пометок, система CAPPS не была использована для идентификации их в контрольных пунктах. Данная система была развернута с целью поиска бомб, спрятанных в чемоданах, а не для предотвращения угонов самолетов. Это была специфическая контрмера, направленная на разрешение конкретной уязвимости.

Понимание того, что сдерживает террористов от действий, чрезвычайно важно для создания эффективных систем безопасности, особенно в более скоростной и интенсивно используемой транспортной системе. Если нет возможности защитить физически или устранить уязвимость каждой отдельной точки, тогда важно найти способы предотвратить теракт другими способами. Для достижения этого потребуется определенная креативность и инновационность в поисках методов обеспечения безопасности. Это означает использование таких тактических приемов, как неожиданное сканирование, периодическая постановка «ловушек», скрытое патрулирование, замаскированные детектирующие устройства, которые создают обстановку неопределенности и сдерживают террористическую деятельность так называемыми завесами тайны.

В настоящее время за рубежом создаются перемещающиеся подобные «завесы», которые повышают безопасность на авиатранспорте. Террористы теперь должны подумать, выявят ли более тщательные проверки в контрольных пунктах их замысел? Кроме того, экипажи самолетов и сами пассажиры должны стать более бдительными и наблюдательными, чем когда-либо, и вполне вероятно, что они обнаружат необычные признаки поведения. Даже случайные проверки пассажиров при посадке, которые критикуются некоторыми особо важными персонами, могут быть сдерживающими. Получается, что надо готовить к обеспечению безопасности не только персонал транспортных отраслей, но и пассажиров: для начала хотя бы с помощью многочисленных предупреждающих надписей.

Для разработки стратегий безопасности для каждого вида транспорта, безусловно, важное значение имеет понимание принципов эксплуатации и характеристик самих транспортных систем. Стратегия и тактика, разработанные для одного вида транспорта, модифицированные и используемые для другого, могут дать мало пользы, если принесут такую вообще. Методы инспектирования и просвечивания, используемые в отношении авиапассажиров и их багажа на контрольных пунктах, например, не подходят для других видов транспорта, требующих более открытого и более удобного доступа.

Важность понимания характеристик транспортных систем и различия возможностей, которые они предоставляют для обеспечения безопасности, иллюстрируется новой концепцией, которая рассматривается в отношении перевозок морских грузовых контейнеров в США.

В настоящее время только около 2,0% контейнеров, прибывающих в американские порты, подлежат инспектированию службами безопасности и таможней США. Большинство портов находятся в городских зонах, которые являются привлекательными с точки зрения доставки оружия, особенно оружия массового поражения. Альтернативным вариантом обеспечения безопасности являются проверки и инспектирование грузовых контейнеров на значительно более ранних стадиях, начиная с момента погрузки. В самом деле, несколько крупных перевалочных портов, которые играют роль транзитных центров, как, например, Лонг-Бич, Роттердам, Нью-Арк, Элизабет и Гонконг, представляют собой потенциальные пункты для создания системы безопасности, которая стимулирует судовладельцев загружать контейнеры в безопасных сооружениях и предпринимать меры по обеспечению безопасности контейнеров в логистическом процессе.

Поскольку эти крупные порты так важны для контейнерных перевозок, такие требования могут в скором времени стать де-факто, индустриальным стандартом. Судовладельцы, которые не захотят придерживаться стандарта, могут быть лишены доступа к портам или подвергаться более тщательному контролю, а следовательно, задержкам, что будет вести к снижению их конкурентноспособности. Моделируя такую многоуровневую систему, можно сказать, что перспективы перехвата нелегального контейнера, а следовательно, шансы предотвращения теракта будут выше, чем в условиях существующей системы редких инспекций в пункте назначения. Безусловно, другие страны также стремятся не допускать террористов к себе и потребуют аналогичного обращения с грузами, отправляемыми из США.

Данный пример демонстрирует то, что подготовка служб безопасности, их уполномоченных в других подразделениях транспортных отраслей и правоохранительных органах, и соответственно безопасность транспорта должна обеспечиваться на основе сотрудничества. Она должна достигаться не только правительственными органами безопасности и правоприменения, но и общественными и частными организациями (компаниями, которые используют, управляют и владеют транспортными средствами).

Встраивание многоуровневых и хорошо интегрированных систем безопасности во все виды транспорта особенно при интермодальных перевозках будет нелегкой задачей. Это потребует шага назад и определения целей безопасности; идентификации многоуровневых и двойного назначения концепций безопасности, наилучшим образом отвечающих поставленным целям; работы со многими общественными, частными и зарубежными субъектами для практической реализации наиболее перспективных концепций.

Одной из сфер исследований, которая, по-видимому, имеет определяющее значение, является изучение характеристик человеческого поведения. Исследования психологии поведенческих реакций необходимы для создания многоуровневых систем безопасности, которые в целом могут расширить возможные пути задержания поставленного в тупик террориста и максимизируют способности работников службы безопасности в распознавании необычных и подозрительных признаков активности и поведения. Кроме того, они существенны для проектирования устройств безопасности, сооружений и процедур, которые достаточно эффективны и дополняют опыт персонала службы безопасности.

Террористы активно стремятся использовать новые виды угроз, которые находятся за пределами обычных представлений. Террористы могут не рассматривать индивидуальные транспортные средства, инфраструктуру и услуги в такой автономной и функ-

ционально ориентированной форме, а скорее в качестве компонентов и механизмов других систем, как они использовали реактивные авиалайнеры и почтовые отправления в качестве оружия осенью 2001 г.

Необходимо более широкое понимание террористических угроз, которые связаны с транспортом, и мер реагирования на такие угрозы. Необходимо, кроме всего прочего, заниматься сбором разведывательной информации от всех агентств и ставить перед аналитиками задачи о «наихудшем сценарии и планировании противодействия». Такая целевая аналитическая направленность является практически весьма важной. Она должна обеспечить проникновение в замыслы и методы террористов. Кроме того, она является предварительным условием недопущения использования транспортной системы как новых нетрадиционных и еще более мощных угроз, чем те, которые человечество уже испытало.

Таким образом взаимодействию в области подготовки специалистов безопасности на транспорте должно сопутствовать понимание специфики и проблем в этой области, совместная разработка путей их решения.

Е.С. Петренко,
ЗАО «АРЛИ-спецтехника»;
Ю.М. Волынский-Басманов,
директор научно-учебного
центра авиационной безопасности и
аварийно-спасательного обеспечения
полетов («АБИНТЕХ») ГСГА МТ РФ

К ВОПРОСУ О ДЕЙСТВИЯХ ЭКИПАЖЕЙ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ ПРИ ОБНАРУЖЕНИИ ВЗРЫВНОГО УСТРОЙСТВА

Анализ действующего **«Руководства по безопасности для защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства. – ИКАО»** (6-е издание, включая Добавление 18 «Действия при угрозе взрыва воздушного судна»), утвержденного Генеральным секретарем ИКАО и являющегося основой национальных руководств (инструкций по действиям при обнаружении взрывного устройства на борту ВС в полете), выявил существенные недоработки, которые могут привести к катастрофическим последствиям в реальной ситуации. Хотелось бы обратить внимание на наиболее важные моменты.

1. В Руководстве… предложено при нахождении воздушного судна в полете «покрыть» подозрительный объект полиэтиленом и обложить влажными подушками, одеялами, предметами одежды и другими взрывопоглощающими материалами.

Эта рекомендация относится к разряду тех, выполнение которых может привести к несанкционированному срабатыванию целого ряда довольно распространенных в последнее время взрывных устройств, а именно противопехотных фугасных мин с нажимным датчиком цели типа ПМН, ПФМ-1, ПМД-6. Такая мина, будучи переведенной из транспортного положения в боевое, срабатывает при воздействии на нее нажимного усилия от 100 г и более *и не срабатывает при отсутствии такого воздействия*. И именно это усилие предлагается реализовать при непосредственной укладке рассмотренных выше защитных конструкций на мину. Существуют определенные правила обращения с такими взрывными устройствами, которые могут быть реализованы и на борту воздушного судна без каких-либо дополнительных материальных затрат.

Кроме того, в таких рекомендациях должны четко указываться возможные варианты взрывопоглощающих материалов, поскольку члены экипажа, не зная соответствующих разделов физики взрыва, в экстремальной ситуации не в состоянии решать, что относится к таким материалам, а что не относится.

2. В прежних изданиях Руководства…**,** которые пока еще далеко не везде на местах заменены последним изданием, предлагалось проверку наличия натяжного датчика цели осуществлять путем протаскивания под подозрительным предметом нити или листа тонкого картона. Безопасной реализации такой инструкции может помешать два обстоятельства:

- усилие срабатывания натяжных датчиков цели может составлять величину менее 100 г. В связи с этим возможность ощутить сопротивление этого датчика *до его срабатывания* человеком в стрессовой ситуации на борту движущегося воздушного судна представляется довольно проблематичной;
- во взрывателях разгрузочного действия (например, изделия МС-3, МЛ-7) длина свободного хода взрывателя до его срабатывания составляет величину 5 .. 8 мм. Нить или лист картона пройдут под таким взрывателем довольно легко. Но взрывное устройство все равно сработает при подъеме его на высоту более 5 … 8 мм.

В новом издании Руководства… его разработчики, очевидно, учли это обстоятельство и переложили ответственность за конкретные действия на членов экипажа, рекомендуя «убедиться в том, что объект можно перемещать, например, в отсутствии нити, соединяющей его с конструкцией воздушного судна», и не предлагая никаких конкретных вариантов этих действий. Очевидно, что члены экипажа не в состоянии самостоятельно такие действия вырабатывать – должна быть четкая, конкретная и выполнимая инструкция в Руководстве….

При этом уже давно существует и успешно используется ряд специальных технических средств и технологий, позволяющих безопасно осуществлять такие операции, включая и осмотр внутреннего содержимого багажа без его вскрытия.

3. В Руководстве… рекомендуется «продумать вопрос о перемещении подозрительного предмета … в наименее опасные места размещения взрывного устройства в соответствии с руководствами по эксплуатации конкретных типов самолетов». В действительности на всех типах самолетов предполагаемое взрывное устройство рекомендуется в подавляющем большинстве случаев укладывать возле входной двери, порой единственной в самолете, вплотную к ее обшивке. Очевидно, такая схема размещения взрывного устройства продиктована ошибочной мыслью, что после взрыва произойдет быстрое разрушение (разгерметизация) двери и сброс избыточного давления через образовавшуюся пробоину.

Оптимальность размещения взрывного устройства в этом месте вызывает ряд сомнений. Как известно из основ физики взрыва, движение тел под воздействием взрывных нагрузок начинается не в проходящей ударной волне, а в волне разгрузки, которая возникает в материале преграды только после выхода ударной волны на ее свободную поверхность. При этом инерционность любого метаемого тела при быстропротекающих процессах, к числу которых относится воздействие продуктов детонации, ударной волны и осколочных фрагментов, столь высока, что *реально заметное движение входной двери начнется тогда, когда воздушная ударная волна и осколки уже преодолеют значительные расстояния по салону с соответствующим нанесением поражающих воздействий* (а возможно за счет множественных отражений – и не один раз). При таком движении, естественно, поражающему воздействию в первую очередь будут подвергнуты наиболее уязвимые объекты, например человек, тяжелая контузия которого наступает при избыточном давлении во фронте ударной волны 0.1 атм и более. Тем более что двери представляют собой довольно толстостенную многослойную конструкцию, а обшивка воздушного судна экранируется в значительной степени многослойными отделочными материалами и теплоизоляцией.

> Вариант размещения взрывного устройства вплотную к двери предполагает значительное местное усиление действия взрыва. В этом случае дверь, как часть конструкции планера, будет подвергаться не только фугасному воздействию ударной волны, но и бризантному действию высокотемпературных продуктов детонации. Достаточно ли аргументирована такая рекомендация?

При этом для большого заряда ВВ (массой более 500 г) особенно на большой высоте полета в условиях значительного разряжения воздуха наступление катастрофических событий не вызывает сомнения независимо от места размещения взрывного устройства. Для меньших зарядов, например, буровой шашки ТНТ массой 75 г особенно на малых высотах, на которых в соответствии с данным Руководством… должен осуществляться полет после появления угрозы взрыва, наиболее вероятным результатом будет деформация и заклинивание двери с невозможностью дальнейшего ее использования для эвакуации людей. В условиях прямого контакта поролоновых подушек и ковровых дорожек, даже в случае их пропитки водой, с высокотемпературными продуктами

детонации возможно возгорание или тление материалов с выделением токсичных веществ. При этом шансы на спасение людей резко падают.

Как показывает практика, возможности проноса на борт зарядов ВВ большой массы значительно ниже, чем возможности проноса зарядов небольшой массы. Вероятности таких событий безусловно должны учитываться. И если для больших масс ВВ возможности предотвращения катастрофических последствий взрыва при любых зонах расположения взрывного устройства довольно проблематичны, то при столкновении с небольшими зарядами ВВ (массой до 500 г) при грамотных и умелых действиях экипажа шансы на спасение людей довольно значительны.

Далеко не во всех случаях требуется выбивание двери. Существует целый ряд схем локализации возможных последствий взрыва различного рода взрывных устройств, включая и взрывные устройства с осколочной оболочкой. Основой таких схем являются подручные средства и материалы, уже имеющиеся на борту самолета, но не рассмотренные в Руководстве…**,** и знание основ физики взрыва. В частности, общеизвестно, что при взрыве 1 кг конденсированного ВВ образуется примерно 1000 литров газообразных продуктов (в охлажденном виде при атмосферном давлении). Учитывая общий внутренний объем самолета (сотни кубических метров) можно достаточно успешно решать задачу локализации поражающих факторов взрыва, к числу которых относится продукты детонации, ударная волна и осколочные фрагменты, включая вторичные.

Таким образом, действующее в настоящее время «Руководство…» содержит неточности и ошибочные постулаты и нуждаются в переработке с приведением четких, конкретных, понятных и выполнимых инструкций по действиям экипажа в экстремальной ситуации. Представляется недопустимым перекладывание ответственности за конкретные действия на членов экипажа, не предлагая при этом никаких конкретных вариантов этих действий. В оптимальном варианте необходимо проведение и дополнительных натурных экспериментальных исследований по оптимизации мест размещения предполагаемых взрывных устройств на борту самолета с учетом возможных схем локализации поражающих факторов взрыва. Кроме того, как минимум 2 человека из бортовых и кабинных экипажей ВС должны пройти курс специальной подготовки по идентификации взрывоопасных предметов и мерах по локализации возможных последствий взрыва. В России такую подготовку могут вести научно-учебный центр «АБИНТЕХ» ГС ГА РФ и учебный центр Министерства внутренних дел России.

Н.В. Налобин,
заместитель председателя комитета
по авиационной безопасности
ОАО «Аэропорт Внуково»,
первый заместитель генерального
директора по безопасности
ОАО «Аэропорт Внуково»

ПРОБЛЕМЫ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ В МОСКОВСКОМ АЭРОПОРТУ «ВНУКОВО» В РАМКАХ СИСТЕМЫ КАЧЕСТВА

Разгул терроризма во всем мире, и особенно на объектах воздушного транспорта, в последние годы потребовал от всех нас, работающих в гражданской авиации, внести серьезные коррективы в мероприятия по усилению авиационной безопасности. Как вы помните, авиационная безопасность – это состояние защищенности гражданской авиации от незаконного вмешательства в ее деятельность.

По линии ИКАО и национальных транспортных ведомств (в России ГСГА Минтранса России) приняты соответствующие меры. Это сделали в каждом аэропорту. Одновременно с другими общими мерами в аэропорту «Внуково» мы стремимся внести качественные критерии в управление авиационной безопасностью.

Проводя такую работу, мы, безусловно, учитываем то, что «Внуково» является базовым аэропортом для выполнения полетов высших должностных лиц России и зарубежных государств. Нельзя не учитывать, что из «Внуково» выполняются регулярные пассажирские перевозки в регионы Кавказа, где идут военные действия. Поэтому мы добиваемся, чтобы вся система авиационной безопасности была не просто качественной, а гарантированно качественной.

Аэропорт «Внуково» – международный аэропорт, а это значит, пункт пропуска через государственную границу. Поэтому все наши мероприятия по режимному обеспечению безопасности полетов строятся в соответствии с законом о государственной границе. Это касается допуска в режимную зону пассажиров, авиаперсонала, автотранспорта. Как вы знаете, недавно основной пакет акций ОАО «Аэропорт Внуково» стал принадлежать правительству Москвы. В этой связи лично Ю.М. Лужковым особо жестко поставлены вопросы безопасности в аэропорту «Внуково». Уже предпринят ряд мер в этом направлении. Даны поручения по замене существующего ограждения аэропорта (около 15 км) с оборудованием его современными техническими средствами, строительством внутриаэропортовой патрульной дороги.

В апреле 2004 г. в аэропорту Внуково планируется ввести в строй новый международный пассажирский терминал, способный обслуживать 600 пассажиров в час, отвечающий всем современным международным стандартам, включая авиационную безопасность. Заканчивается реконструкция зала регистрации пассажиров введением системы полуавтоматической обработки багажа и стопроцентным досмотром на внутренних авиалиниях.

Производственные отношения в нашем аэропорту, учитывая общие интересы страны, начиная с 90-х годов стали меняться коренным образом. В настоящее время аэропорт «Внуково» является коммерческой организацией. Служба авиационной безопасности в полном объеме несет ответственность не только за безопасное функционирование аэродромного комплекса, но и за обеспечение рентабельности и перспективы развития предприятия. И это, в свою очередь, накладывает соответствующий отпечаток на деятельность службы авиационной безопасности, вынуждает взвешивать каждый

шаг, рассчитывая его, с одной стороны, на рост эффективности мероприятий по обеспечению авиационной безопасности и рационального использования материальных ресурсов, а с другой – на всемерное повышение качества обслуживания авиапассажиров, что напрямую связано с материальными затратами на техническое переоснащение и реконструкцию аэровокзального комплекса в целом.

Во исполнение решений Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. № 113 *«О некоторых мерах, направленных на совершенствование систем обеспечения качества продукции и услуг»* руководство аэропорта «Внуково» систематически и настойчиво внедряет в управление деятельностью подразделений аэропорта (в том числе, конечно, и службы авиационной безопасности) систему качества на основе государственных стандартов серии 9000 и существующей международной практики.

Действующие Федеральные авиационные правила также выдвигают требования по разработке и внедрению Системы качества.

Мы стремимся, чтобы организация управленческой деятельности на основе критериев качества воспринимались не только руководителями, но и, что особенно важно, – на каждом рабочем месте. И здесь для преодоления стереотипов, складывавшихся годами, потребуется определенное время. Также необходимо учитывать обострившуюся конкуренцию за авиаперевозки на международном уровне. Таким образом, становится ясно, что разработка общей базы, определяющей требования к системам качества и их внедрению, является объективной необходимостью.

Естественно, управление видами деятельности бывает разным и зависит от тех вопросов, которые решает то или иное подразделение. Основные задачи службы авиационной безопасности определены Программой обеспечения авиационной безопасности. Главной задачей была и остается задача обеспечения в соответствии с нормами, правилами, регламентами и процедурами, защиты жизнедеятельности аэропорта от актов незаконного вмешательства (АНВ).

Определяющими направлениями деятельности подразделений САБ аэропорта «Внуково» являются:

- организация мер противодействия актам незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации в аэропорту;
- подготовка сотрудников САБ, остального персонала, вступающего в контакты с авиапассажирами (служба организации международных (внутренних) авиаперевозок, экипажи ВС и т.д.), к обеспечению мер авиационной безопасности.
- организация пропускного и внутриобъектового режима;
- обеспечение безопасности пассажирских терминалов и аэровокзального комплекса;
- обеспечение безопасности воздушных судов и объектов инфраструктуры аэропорта;
- досмотр пассажиров и вещей, находящихся при них, багажа, грузов, почты, воздушных судов и их бортовых запасов.

Возникает вопрос: как объективно оценить реальное состояние системы безопасности в аэропорту, с учетом ее многогранности?

Анализ показывает, что, несмотря на принимаемые меры, количество попыток проноса на борт воздушных судов запрещенных к перевозке предметов и веществ (в том числе взрывоопасных) не снижается.

В 2003 г. в аэропортах России было выявлено более 60 тыс. таких попыток, более 11 тыс. зафиксировано в аэропорту «Внуково».

Не изжиты еще факты нарушений установленных правил режима передвижения в охраняемой зоне со стороны личного состава наземных и летных служб, отдельных гра-

ждан из числа пассажиров. По-прежнему поступают анонимные сообщения, заставляющие подозревать возможность АНВ в деятельность аэропорта.

Указанные обстоятельства требуют уточнения и даже ужесточения критериев качества в управленческой деятельности. Цель в том, чтобы с их помощью можно было более четко и детально выявлять и анализировать основные недоработки и обозначить реальный стимул для поступательного развития подразделений САБ (при этом, кстати, стоит не забывать о минимизации затрат). Только внедряемая ***система качества в управленческой деятельности*** способна превратиться в мощный рычаг повышения эффективности решения всех задач, стоящих перед САБ.

Международный стандарт 9000 – 2000 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» определяет, что система менеджмента качества – это система менеджмента для руководства и управления организацией применительно к качеству, т.е. это аспекты общей функции управления, которые определяют тактику, цели и ответственность руководителей в области обеспечения качества в деятельности руководимых ими подразделений.

Для того чтобы обеспечить достаточный уровень безопасности в аэропорту, необходимо:

- уметь оценить этот уровень количественно;
- сравнить его с заданными нормативами;
- в том случае, если уровень недостаточен (ниже норматива), принять соответствующие меры.

Мы дали общие контуры системы качества. Попробуем несколько расширить и углубить содержание данной темы применительно к деятельности САБ аэропорта «Внуково». Заметим одновременно, что четко разработанная и внедренная в жизнь система качества позволяет значительно усилить контроль со стороны руководителей подразделений и повышает их уверенность в соблюдении подчиненными установленных требований.

Мы говорим об управлении в рамках системы качества, т.е. целенаправленных, обдуманных и запланированных действиях.

В аэропорту «Внуково» разработан план улучшения качества и культуры обслуживания пассажиров и условий труда в САБ на 2003 – 2004 гг. В нем предусмотрены конкретные меры по улучшению уровня профессиональной подготовки личного состава, ответственности каждого работника, бдительности и дисциплины, а также меры по техническому переоснащению и улучшению технологических процессов в работе с пассажирами.

Возможности достижения наиболее высоких показателей мы видим в следующих моментах:

- улучшение условий труда личного состава, внедрение ряда мероприятий санитарно-гигиенического характера;
- дальнейшее совершенствование организационно-штатной структуры;
- анализ производственной деятельности подразделений САБ с точки зрения качественных показателей;
- анализ, разработка или переработка действующих нормативных документов, регламентирующих деятельность САБ;
- описание технологических процессов деятельности САБ;
- разработка процедур оценки качества деятельности отельных структурных подразделений и персонала САБ;
- разработка процедур оценки уровня авиационной безопасности аэропорта, с точки зрения обеспечения ее качества;
- разработка системы управления САБ на основе критерия «качество».

Как видим, главный акцент в этих мероприятиях сделан на использование внутренних сил службы или, говоря проще, на собственные силы. При этом мы стремимся создать такую репутацию САБ, как подразделения ОАО «Аэропорт Внуково», которая полностью соответствовала бы стандартам качества, радеем о постоянном повышении уровня удовлетворения потребителей, что должно положительно сказаться на авторитете всего аэропорта и способствовать развитию отношений с другими авиакомпаниями и предприятиями.

Для выполнения поставленных задач служба авиационной безопасности аэропорта «Внуково» располагает соответствующими профессиональными кадрами. В связи с тем, что этап производственных и иных преобразований в аэропорту еще не закончился, работа с сотрудниками САБ имеет пока свои недоработки и упущения. Связано это в основном с текучестью кадров. В этой связи первостепенное значение мы придаем обучению и дальнейшей профессиональной подготовке личного состава службы.

Так, в течение 2003 г. 110 вновь принятых на работу специалистов САБ прошли соответствующую подготовку в УТЦ-21 и АБИНТЕХ. Семь человек их числа командно-руководящего состава прошли подготовку по линии МЧС России.

В ОАО «Аэропорт Внуково» хорошо понимают важность использования для обеспечения авиационной безопасности технических средств. За достаточно короткие сроки в аэропорту установлены системы видеонаблюдения, проведено техническое оснащение стопроцентного досмотра багажа, почты и грузов, встречного досмотра, закуплены и в ближайшее время будут установлены технические средства на основных потоках движения авиаработников, сотрудников САБ и другого обслуживающего персонала, смонтированы шлагбаумы и запирающиеся металлические ворота на двух КПП, готовы к использованию переносные металлические заграждения против террористических прорывов с помощью транспортных средств.

Готовятся стационарные посты по досмотру всех лиц, входящих в здания аэровокзалов.

Надо отметить, что в деятельность по качественному обеспечению отдельных мероприятий авиационной безопасности вовлечены многие руководители авиапредприятия, его подразделений, а также ряд государственных, в том числе силовых, структур. И от взаимодействия между этими структурами или упущений в этом вопросе напрямую зависят составляющие управленческой деятельности и ее качественных показателей.

Порядок взаимодействия между ними определяется в программе и технологии обеспечения авиационной безопасности и правопорядка в аэропорту, в инструкциях и планах взаимодействия на предмет предотвращения и локализации террористических проявлений , захватов и угонов ВС (план по проведению операции «Набат»); в технологии производства досмотра и пропуска в зону аэропорта персонала авиапредприятий, транспорта, проведения экскурсий и т.д.

От того, насколько четко будет организовано это взаимодействие, опять же, зависит качество системы управления АБ.

Когда определены цели и задачи, разработаны критерии качества управления авиационной безопасностью и планы по их исполнению, организуется соответствующий мониторинг, вносятся коррективы по дальнейшему совершенствованию всей системы управления качеством. Главное в этой работе заключается в том, чтобы разработанные критерии управления качеством накладывались на действующую систему обеспечения АБ и тем самым наиболее ярко высвечивали бы имеющиеся недостатки и упущения в работе.

Таким образом, генеральная линия совершенствования системы управления качеством в ОАО «Аэропорт Внуково», на наш взгляд, достаточно четко определена, соот-

ветствует стандартам и международной практике и в общих чертах совпадает с деятельностью наших коллег в аэропортах «Шереметьево», «Домодедово» и др.

Однако следует отметить, что международные стандарты отвечают на вопрос «Что надо делать?», но не дают ответа на вопрос «Как?». И в этом – главная проблема управления авиационной безопасностью на основе критериев качества. Впервые мы с этим столкнулись несколько лет назад, когда появилась новая версия международных стандартов. Известные события 2001 г. подтвердили наши опасения и заставили пересмотреть некоторые подходы к управлению авиационной безопасностью.

В результате аналитической работы мы пришли к выводу, что здесь могут помочь научные методы исследования и применению серьезной науки в области авиационной безопасности нет альтернативы. Тем более, не следует забывать, что службы авиабезопасности самостоятельно, как направление, существуют уже десять лет.

Более двух лет мы плодотворно сотрудничаем с кафедрой безопасности полетов Московского государственного технического университета гражданской авиации, где под руководством профессора Л.Н. Елисова издавна проводятся научные исследования в области систем качества.

Благодаря этому сотрудничеству нами сделан ряд конкретных шагов по совершенствованию систем управления САБ в аэропорту, а в этом году мы планируем завершить создание Методики управления САБ ОАО «Аэропорт Внуково» на основе критериев качества.

Управлять авиационной безопасностью – это значит уметь (желательно количественно) оценить ее уровень.

Как?

С этой целью была разработана ***математическая модель состояния авиабезопасности.*** Однако при переходе к реальным задачам выяснилось, что для вычисления необходимых коэффициентов не хватает статистики. Пришлось использовать методы теории квалиметрии, в результате чего удалось замкнуть цепочку обратной связи по управлению.

Эта концепция и положена в основу будущей методики.

Подводя итог, хотелось бы признать, что полную защиту аэропорта «Внуково» от посягательств террористического характера на сегодняшний день обеспечить чрезвычайно сложно, однако существенно снизить вероятность незаконного вмешательства в его деятельность и, по возможности, исключить риск человеческих жертв и причинения крупного материального ущерба не только можно, но и должно. Для этого необходима целенаправленная и системная деятельность всех заинтересованных субъектов, и прежде всего – государства. Введением в повседневную практику управления авиабезопасностью на основе критериев качества руководство аэропорта «Внуково» планирует минимизировать упомянутые выше риски и, по возможности, максимально поднять уровень обеспечения авиационной безопасности.

А.М. Кинеев,
начальник отдела авиационной
безопасности Комитета гражданской
авиации Республики Казахстан

ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ОТ АКТОВ НЕЗАКОННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

Хотелось бы осветить ход организации деятельности по обеспечению защиты гражданской авиации Республики Казахстан от актов незаконного вмешательства.

В период отсутствия законодательных актов, детально регламентирующих обеспечение авиационной безопасности (как известно, в соответствии с законодательством, все документы, разрабатываемые уполномоченным органом, проходят согласование с соответствующими государственными органами, участвующими в защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, а также процедуру государственной регистрации в органах юстиции), были на временной основе даны указания Госавианадзора КГА МТК, разработанные на основании требований Приложения 17 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации, «Руководства по безопасности для защиты ГА от актов незаконного вмешательства».

Одновременно в целях обеспечения авиационной безопасности КГА МТК РК в 2003 году было инициировано проведение двух заседаний Координационного совета по обеспечению безопасности и противодействию терроризму на транспорте: 8 мая 2003 г. (под председательством заместителя премьер-министра РК К.К. Масимова) и 8 октября 2003 г. (под председательством министра транспорта и коммуникаций Республики Казахстан К.И. Нагманова), на которых рассматривались вопросы обеспечения защиты организаций гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

Во исполнение требований нормативных правовых актов Республики Казахстан, протокола заседания Координационного совета по обеспечению безопасности на транспорте от 8 мая 2003 г. № 17-53/005-602 Комитетом гражданской авиации министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан проведено инспекционное обследование организаций гражданской авиации по линии авиационной безопасности. Руководителям аэропортов даны указания по устранению выявленных недостатков. Проведена работа по разрешению проблем, препятствующих организации обеспечения авиационной безопасности в аэропортах Республики Казахстан. По результатам инспекторских проверок аэропортов выписано 9 инспекторских предписаний Госавианадзора Комитета гражданской авиации.

Решения Координационного совета имели положительные результаты, связанные с повышением ответственности первых руководителей аэропортов, в результате чего в определенной степени был повышен уровень состояния авиационной безопасности.

По инициативе Госавианадзора для повышения эффективности проведения инспекционных обследований, устранения фактов субъективизма при проведении инспекционных проверок, по согласованию с Генеральной прокуратурой и КНБ РК, для участия в проверках были привлечены представители указанных государственных органов.

В течение отчетного года отделом авиационной безопасности Госавинадзора КГА по результатам взаимодействия с заинтересованными государственными органами и обмена информацией с авиационными властями иностранных государств были даны указания субъектам гражданской авиации РК о необходимости усиления защитных мер, в том числе в отношении авиакомпаний, имеющих в составе учредителей представителей

стран – активных участниц антитеррористической коалиции, об ужесточении ответственности первых руководителей аэропортов и авиакомпаний, не выполняющих требований по обеспечению безопасности, о принятии дополнительных мер по осуществлению организационных и практических мероприятий, направленных на кадровое, техническое и материальное укрепление САБ, о результатах проведения служебных экспериментов в аэропортах Республики Казахстан и необходимости принятия дополнительных мер по авиационной безопасности.

Проведены региональные совещания руководителей служб авиационной безопасности аэропортов и авиакомпаний с участием представителей заинтересованных государственных органов. Представителями КГА принято участие в работе Международной конференции по авиационной безопасности (г. Бишкек), заседаниях Координационного совета по авиационной безопасности при Межгосударственном авиационном комитете стран СНГ и Балтии.

Гармонизация нормативной правовой базы

В 2003 г. отделом авиационной безопасности Госавианадзора КГА проведена работа в целях воссоздания национальной законодательной базы для обеспечения деятельности по авиационной безопасности. Во взаимодействии с Академией ГА РК разработаны, утверждены постановлениями Правительства РК, приказами Председателя КГА МТ и К РК следующие документы:

№ п/п	Наименование нормативного правового акта	Форма утверждения	Примечание
1	Правила авиационной безопасности	Постановление Правительства РК от 25 июля 2003 г. № 746 ДСП	
2	Инструкция программа авиационной безопасности гражданской авиации РК	Приказ Председателя КГА от 12 ноября 2003 г. № 523 ДСП, зарегистрированы в МЮ РК от 13 декабря 2003 г. № 2616	
3	Правила сертификации организаций ГА по авиационной безопасности	Постановление Правительства	Завизированы госорганами и готовятся к внесению в Правительство РК
4	Правила предполетного и специального досмотра ВС	Приказ Председателя КГА	Согласованы заинтересованными госорганами, направлены на госрегистрацию в министерство юстиции РК
5	Правила по охране ВС и обеспечению безопасности объектов организаций ГА РК	Приказ Председателя КГА	Находятся на согласовании в госорганах РК

6	О внесении дополнений в постановление Правительства Республики Казахстан «О государственном контроле за оборотом отдельных видов оружия» от 3 августа 2000 г. № 1176.	Постановление Правительства	Находится на визировании в госорганах. Постановление регламентирует нормы вооружения САБ аэропортов
7	Инструкция экипажам гражданских воздушных судов по действиям в ЧС	Приказ Председателя КГА от 6 июня 2003 г. № 254, зарегистрирован в МЮ РК от 26 июня 2003 г. № 2377	

Отдельные законодательные положения внесены в Закон РК «О государственном регулировании ГА РК».

Все указанные документы (имеют гриф «для служебного пользования») разработаны на основании стандартов и рекомендаций ИКАО, проекта Единых авиационных правил стран СНГ по авиационной безопасности, нормативных правовых актов Российской Федерации и рекомендаций 1 и 2 Международных научно-практических конференций «Терроризм и безопасность на транспорте». Нормативные правовые акты в рабочем порядке согласованы в Координационном совете по авиационной безопасности при Межгосударственном авиационном комитете стран СНГ и Балтии и гармонизированы с законодательными актами стран СНГ, регламентирующими борьбу с терроризмом и контрабандой на транспорте.

В настоящее время во исполнение Ялтинской (18 сентября 2003 г.) Декларации по вопросам обеспечения безопасности на транспорте в государствах–участниках СНГ, утвержденной руководителями Правительств, осуществляется комплекс мероприятий по реализации ее положений в рамках дополнительного внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, разработки типовых рекомендаций для организаций гражданской авиации.

Ю.А. Поляков,
старший преподаватель Московского
государственного индустриального
университета (МГИУ),
кандидат технических наук

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА АВТОМОБИЛЬНОМ ТРАНСПОРТЕ

В последние годы во многих крупных городах России наблюдается резкий рост интенсивности движения автомобильного транспорта. Как следствие – образование пробок, возникновение аварийных ситуаций и ДТП. Кроме того, существенной проблемой является обеспечение безопасности водителей на междугородных и международных маршрутах. В настоящее время создаются и внедряются технические средства, направленные на радикальное решение подобных проблем.

К числу современных разработок в рассматриваемой области можно отнести и разработку НТКФ «Си-Норд».

Работа системы мониторинга «Аксон» основана на использовании космических навигационных систем GPS Navstar (США) и сотовой связи стандарта GSM. Применение указанной системы позволяет контролировать текущее местоположение транспортных средств в реальном времени со стационарного автоматизированного рабочего места дежурного оператора или с удаленного передвижного терминала. Пользователь «Аксона» может следить за передвижением машины по электронной карте местности, используя при необходимости автоматическое или ручное масштабирование. При поступлении сигнала тревоги из автомобиля объект выводится на экран, что сопровождается звуковым сигналом.

Другая опция системы – контроль за движением транспортного средства в режиме записи «черный ящик». С рабочего места дежурного оператора можно задать любой временной интервал для фиксации координат местоположения транспортного средства в памяти мобильного блока с последующим считыванием записанной информации. Запись координат на это устройство происходит только при включении зажигания автомобиля, что позволяет не допускать его работу в холостом режиме (например, когда машина находится на стоянке) и, следовательно, увеличить объем полезной памяти.

Система способна автоматически контролировать прохождение автотранспортным средством (АТС) пути с инициированием тревоги в случае самопроизвольного его изменения или непрохождения в заданное время контрольных точек. Кроме того, имеется функция оптимизации порядка следования с предварительным вычислением расстояния между пунктами назначения.

Отметим также локальные интеллектуальные транспортные системы (ИТС), способные регулировать потоки машин в зависимости от их интенсивности, снижая в определенной степени напряженность обстановки на дороге. С их помощью и водители могут получать сведения о чрезвычайных ситуациях. Такие системы можно интегрировать в единую городскую ИТС. Важный момент при их формировании – возможность заблаговременного оповещения участников дорожного движения о ситуации на ближайших дорожных перекрестках.

Одна из таких систем разработана петербургской фирмой «Рипас» и уже проходит апробацию на проспектах северной столицы. Программное обеспечение ИТС основано на комплексном подходе к регулированию транспортного потока. С помощью датчиков дорожного движения, размещаемых над регулируемым участком дорожного полотна, система позволяет оператору получать сведения о положении на трассе, анализирует со-

здавшуюся ситуацию и вырабатывает рекомендации об изменении маршрута, передавая информацию водителям через светодиодное табло, устанавливаемое на специальных держателях над трассой. ИТС способна также направить поток машин по оптимальному пути с помощью изменения фаз светофорных объектов. Она позволяет также передавать сведения, связанные с чрезвычайной ситуацией. Одна из важнейших задач, которую выполняет такая система, – управление транспортными потоками с помощью предупреждающих и информирующих дорожных знаков.

При выявлении автомобилей, числящихся в розыске, в частности, угнанных или скрывшихся с места совершения ДТП, или после несанкционированного проникновения на охраняемый объект, определенную помощь окажет широкое внедрение средств автоматического контроля автотранспортных средств по их номерным знакам. Очевидна актуальность их использования и на таможенных терминалах.

Стационарные комплексы, оснащаемые дорогостоящим оборудованием, способны контролировать лишь небольшой участок дороги, а потому устанавливаются, как правило, на въездах в большие города. Поэтому в настоящих условиях более перспективным представляется внедрение мобильных вариантов таких аппаратно-программных систем, выполненных на базе автомобилей, оснащенных специальным оборудованием. Это позволит оперативно развертывать их на обочине любой дороги, не мешая движению транспортных потоков.

Одним из удачных примеров выполнения таких комплексов является аппаратно-программный комплекс (АПК) «Поток» для идентификации АТС по государственным регистрационным знакам. В стационарном исполнении он был сертифицирован 1 октября 2001 г. и успешно эксплуатируется сотрудниками ДПС ГИБДД в нескольких регионах России, в частности, в ГИБДД ГУВД Московской области, Краснодарского края, Республики Татарстан, Республики Башкортостан, Брянской области и др. Мобильный АПК «Поток-М» на базе ГАЗ-3221-14 – представляет собой достаточно новую разработку. Он может быть развернут на обочине дороги любой категории. С помощью телевизионных блоков, установленных на крыше автомобиля, комплекс производит автоматическое обнаружение регистрационных знаков автомашин, проследовавших через зоны контроля, их распознавание, проверку по базам данных розыска, а также формирует базу данных регистрации, включая в нее номер, дату, время регистрации, направления движения, а также изображения АТС. В зоне контроля комплекса находятся одновременно 2 полосы дорожного движения (обе в попутном или одна в попутном и одна во встречном направлении). Ширина контролируемой зоны для одного ТВ-блока составляет не менее 3,5 м, а для двух – 7 м. Возможна настройка ТВ-блоков и на 3 полосы трассы, однако в этом случае скорость регистрации номерных знаков снижается по третьей полосе в период интенсивного потока по первым двум.

В случае выявления автомобиля, находящегося в базах досмотра или угона, система формирует в заданной комбинации предупреждающие сигналы – звуковое оповещение и информационное окно на экране монитора компьютера. Она обеспечивает также выполнение действий внешних устройств: светофоров (переключение с разрешающего зеленого сигнала на запрещающий красный и наоборот) или шлагбаумов (для базы «свой – чужой»). Последняя функция, наряду с прочими мерами охраны, помогает предотвратить несанкционированное проникновение посторонних лиц на охраняемые объекты.

Для предотвращения хищений автотранспорта или продукции с охраняемых территорий АПК «Поток-М» предусмотрена возможность вывода на экран информации о въезде или выезде АТС с охраняемой территории, а также контроля проезда по разрешенному маршруту только в определенный период времени.

Свой вариант аппаратно-программной системы для автоматической идентификации государственных регистрационных знаков выпускает ЗАО «Концерн Знак». Широкие перспективы применения имеет мобильный вариант на базе автомобилей «Соболь» или ВАЗ-21099. Программная часть АПК «Сова-2» состоит из нескольких основных частей. Важнейшая функция – «контроль оператора» включает обработку полученной в результате распознавания АТС информации, а также ее проверку по базам розыска и на превышение скорости. Следует отметить: скорость автоматичски измеряется путем обработки видеоизображения, что не может быть обнаружено устройствами типа антирадар. Мобильный АПК «Сова-2» отличается высокой точностью безошибочного распознавания государственных регистрационных знаков АТС, движущихся в потоке, которая составляет не менее 90 % в дневные часы (при естественном освещении) и не менее 70 % в ночное время суток.

Как видим, в арсенале работников правоохранительных органов появился достаточно широкий спектр технических средств, позволяющих обеспечить снижение напряженности обстановки, связанной с безопасностью на автомобильном транспорте. Функционирование этих систем способствует резкому снижению аварийных ситуаций и ДТП, а также обеспечению безопасности водителей и сохранности перевозимых ими грузов. Конечно, существуют финансово-экономические трудности широкого внедрения таких комплексов. Поэтому в решении указанных проблем огромную роль играет поддержка государственных органов, в первую очередь, правоохранительных, напрямую заинтересованных в повышении безопасности на транспорте.

VII. ПРИОРИТЕТЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ НА ТРАНСПОРТЕ В 2004 г.

В.П. Войтенко,
заместитель председателя
Комитета по безопасности
Государственной Думы ФС РФ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКЦИЙ НА ТРАНСПОРТЕ: ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

С вашего разрешения очень коротко. Первая секция, которая обсуждала вопросы законодательного обеспечения безопасности и предупреждения террористических акций на транспорте, проблемы тенденции в перспективе, состоялась. Выступило 12 человек. В принципе во время уложились. И самый главный вопрос, который поднимался, – это прежде всего то, что законодательная база на сегодняшний день по обеспечению безопасности на транспорте, по борьбе с терроризмом еще далека от совершенства.

В ходе обсуждения было много предложений, но я назову как бы основные из них. Это предложения по разработке и созданию новых законов. Это безопасность на транспорте. Это законы по борьбе с терроризмом. Совершенствование ст.205 сегодня УК, которая определяет суть терроризма и соответственно не позволяет, по мнению выступавших, на сегодняшний день решать задачи по борьбе с терроризмом в связи с тем, что статья абсолютно несовершенная, что не обозначает в своем составе сути террористических действий и действий, которые подлежат квалификации как терроризм. И здесь необходима работа.

Рассматривался вопрос по организации расследований транспортных происшествий, по организации всей этой работы.

Прозвучал вопрос о подготовке кадров и высказаны серьезные предложения в этом направлении и серьезные опасения.

Поэтому, если коротко подвести итог, то, конечно, законодателям необходимо работать в этом направлении. Но, естественно, законодатели в самостоятельно эту работу сделать не смогут без помощи тех, кто разбирается, является профессионалом в этой области, кем являетесь вы, участники нашей конференции. Поэтому на нашей секции мы договорились фактически со всеми, кто выступал и кто пожелает в дальнейшем работать в этом направлении, именно с точки зрения разработки законодательных инициатив или работы над законами, которые будут внесены в Государственную Думу Правительством Российской Федерации, мы будем поддерживать контакты и, я думаю, эти контакты будут соответственно плодотворными.

Если говорить о декларации по вопросам обеспечения безопасности на транспорте в государствах - участниках Содружества Независимых Государств, то фактически те вопросы, которые нами обсуждались, они в какой-то степени здесь отражены. Но на стр.3 есть одно положение, которое было обосновано как отрицательное в ходе выступления, - это здесь записано: решить вопрос об организации сопровождения отдельных международных авиарейсов сотрудниками транспортной милиции. В ходе работы было обосновано, что вмешательство милиции в вопросы авиационной безопасности несогласованное может привести к тяжелым последствиям. Поэтому, я думаю, что этот вопрос, наверное, нам необходимо было бы из декларации сейчас пока как бы изъять, по-

тому что вопрос такой, требует серьезного разбирательства, этот вопрос должен отразить позицию, наверное, и Минтранса, должен высказать свое мнение в этом вопросе, тем более, что это конфликтная ситуация.

В целом, я считаю, что работа секции и в целом нашей конференции очень полезная для будущего. Это третья конференция. Хотелось бы, чтобы эта работа имела практический результат и, если будет проводиться четвертая конференция, чтобы эти практические результаты были налицо. И, может быть, было бы неплохо, если бы мы при проведении четвертой конференции в начале работы подвели какие-то итоги, что сделано после нашей конференции.

Спасибо за внимание.

В.Н. Андриянов,

директор Иркутского института
повышения квалификации прокурорских
работников Генеральной прокуратуры РФ,
государственный советник
юстиции 3 класса, кандидат юридических наук

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ, В Т.Ч. МЕЖДУНАРОДНЫМ ТЕРРОРИЗМОМ И НАРКОАГРЕССИЕЙ

Уважаемый президиум Уважаемые коллеги! Я должен доложить вам, что работа второй секции прошла, я думаю, что это общее мнение, очень энергично, активно, эффективно. Из присутствующих 63 человек и 18 записавшихся выступили 12 по записи и 5 человек выступили по дополнительным заявкам. Я должен сказать, что все выступления были очень конкретными и полезными. Общее мнение – конференция абсолютно своевременно проводится, тема весьма злободневна, необходимо взаимодействие всех присутствующих, участвующих в конференции органов, учреждений и организаций, в том числе на межгосударственном уровне.

Поэтому довожу до вашего сведения, что общее мнение выступавших - необходимо принять за основу проекты документов, которые были вынесены на рассмотрение конференции, в том числе были обсуждены на заседании секции, но со многими добавлениями и конкретизацией отдельных положений. Практически все выступавшие представили свои предложения на проработку как по рекомендации конференции, так и по плану действий по комплексному обеспечению безопасности на транспорте. Считаю, что это были очень полезные замечания и дополнения, очень активно принимали участие ученые, профессора академий ФСБ, МВД и таможенной, а также Института Генеральной прокуратуры. Практические работники высказали ряд очень ценных предложений, которые переданы Т.А.Дикановой. Я думаю, что они будут проработаны, включены, наверное, в большей части в проект в окончательном варианте, и думаю, что будут полезны в целом.

Большой интерес вызвал проект методического пособия «Расследование терроризма на транспорте». Также поступили предложения со стороны ряда практических работников и ученых по дополнению этого очень полезного, я считаю, интересного методического пособия, с тем, чтобы оно стало руководством к действию независимо от ведомства, руководством к общему действию.

Были предложения также, которые требуют проработки, в том числе от Белорусской ассоциации международных автомобильных перевозчиков, все это передается в президиум для дальнейшей проработки.

В целом общее мнение еще раз – это была очень полезная, нужная конференция и соответственно документы, которые проработаны, должны быть руководством к действию.

Спасибо.

А.П. Насонов,
первый заместитель министра

транспорта – главного транспортного
инспектора Российской Федерации

ПРИОРИТЕТЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ НА ТРАНСПОРТЕ В 2004 Г.

События 11 сентября 2001 года, образование новых региональных очагов напряженности в связи с войной в Ираке, террористические акты, произошедшие в различных регионах мира, в том числе в Российской Федерации, показали особую уязвимость объектов транспортного комплекса.

В последние годы в нашей стране наблюдается существенный рост количества террористических проявлений в отношении объектов транспорта, транспортных средств, пассажиров и персонала. Такие акции приводят к человеческим жертвам, наносят государству значительный материальный ущерб, прямым образом сказываются на экологии окружающей среды.

Анализ ситуации, сложившейся в Российской Федерации, указывает на назревающий разрыв между уровнем международных требований и ныне существующим уровнем системы обеспечения безопасности транспортного комплекса.

Российская Федерация, являясь членом международных транспортных организаций, а также участником большинства международных соглашений по транспорту, несет на себе обязательства по внедрению новых правовых документов и международных стандартов по транспортной безопасности на каналах международных транспортных сообщений.

Назрела необходимость реформирования системы управления противодействию терроризму на транспорте в России. При этом в первую очередь должны быть решены вопросы:

- переработка существующей законодательной базы, которая не в полной мере соответствует требованиям, предъявляемым международными организациями в области обеспечения транспортной безопасности;
- выработка единых целевых подходов по обеспечению транспортной безопасности, соответствующей международным требованиям, для защиты деятельности транспортного комплекса от актов терроризма и других действий незаконного вмешательства;
- четкое определение источников финансирования программ безопасности транспортных предприятий, несущих основную нагрузку по ресурсному обеспечению системы превентивных мер безопасности.

Министерство транспорта Российской Федерации разработало комплекс дополнительных мер по обеспечению безопасности транспортного комплекса, которые получили поддержку у Председателя Правительства Российской Федерации М.М. Касьянова, МВД России, ФСБ России и ряда других заинтересованных министерств и ведомств.

Так, предполагается осуществить реформу системы защиты транспортного комплекса Российской Федерации от актов незаконного вмешательства. При этом особое внимание должно быть уделено его международной составляющей.

В 2004–2005 гг. предполагается решить приоритетные задачи:

- разработать Концепцию безопасности транспортного комплекса страны;
- разработать проект закона «О транспортной безопасности» с целью унификации норм, регулирующих вопросы транспортной безопасности для различных видов транспорта, привести российское законодательство в сфере транспортной безопасности в соответствие с международными обязательствами России;

- разработать и включить в федеральную целевую программу «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)» отдельный раздел «Безопасность транспортной системы»;
- завершить комплекс мероприятий по выполнению обязательств России в связи с принятием поправок к Конвенции по охране человеческой жизни на море и Международного кодекса по охране судов и портовых средств, касающихся обеспечения морской безопасности;
- предусмотреть, начиная с 2004 года, источники бюджетного и внебюджетного финансирования программ транспортной безопасности.

Одна из важнейших задач государства в транспортной сфере - создание нормативной правовой базы транспортной деятельности, адекватной складывающимся в России социально-экономическим условиям.

В России отсутствует специальное транспортное законодательство. Действующие на отдельных видах транспорта основополагающие нормативные акты, уставы и правила устарели и во многом противоречат действующему законодательству. Пока не сложилась действующая на правовой основе система государственного регулирования транспортной деятельности, позволяющая сформировать "цивилизованный" транспортный рынок и защитить интересы гражданина, грузовладельца и общества.

Необходимо создать не просто отдельные транспортные законы, нужен целый комплекс законодательных актов, исходящих из единой транспортной стратегии, обеспечивающий слаженную работу всей транспортной системы страны, ее безопасность.

На реализацию этих задач направлена законотворческая деятельность Минтранса России по подготовке и сопровождению проектов федеральных законов, регламентирующих как общетранспортные вопросы, вопросы деятельности отдельных видов транспорта, так и вопросы его безопасного функционирования.

Министерством транспорта Российской Федерации уже разработаны и внесены в Правительство Российской Федерации и в Государственную Думу проекты федеральных законов «О морских портах Российской Федерации», «О Российском международном реестре судов», «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними», «Устав автомобильного транспорта Российской Федерации».

В складывающейся социально-экономической ситуации одним из главных условий дальнейшего развития транспортной системы наряду с созданием ее нормативной правовой базы является обеспечение мер в области борьбы с терроризмом. Постепенная гармонизация с правовыми нормами, действующими в странах ЕС, определит перспективы дальнейшей интеграции отечественного транспорта в европейскую и мировую транспортные системы. В рамках данной работы Министерством транспорта уже реализованы мероприятия.

- разработано и утверждено Положение о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания;
- разработаны Требования по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания и Положение о Координационном совете по морской безопасности.

В сфере гражданской авиации практически полностью обновлена нормативная правовая база в области авиационной безопасности. Одновременно в настоящее время ведется разработка проекта Федерального закона «О защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства». Проходят стадию согласования Федеральные авиационные правила «Требования по авиационной безопасности в гражданской авиации».

Разрабатывается проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке охраны судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования».

Россия заинтересована в полноправном участии в международных перевозках, в развитии транспортного сообщения на всех направлениях и должна гарантировать безопасность на своих транспортных объектах.

Министерством транспорта Российской Федерации и его отраслевыми службами в пределах своей компетенции разрабатывается и реализуется ряд профилактических мер, направленных на защиту важнейших объектов транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства, включая предупреждение, выявление и пресечение акций террористического характера и других противоправных действий.

В октябре 2002 г. создано Федеральное государственное унитарное предприятие «Управление ведомственной охраны Минтранса России», образованы Архангельский, Волгоградский, Дагестанский, Западно-Сибирский, Северо-Западный и Шереметьевский филиалы.

В стадии развертывания находятся филиалы в других субъектах Российской Федерации – тем самым воссоздается единая централизованная структура охраны объектов транспортного комплекса. Данная работа проводится в тесном взаимодействии с правоохранительными структурами и ведомственной охраной других федеральных органов исполнительной власти.

Особая роль в обеспечении безопасности объектов транспортного комплекса и транспортных средств принадлежит организациям транспортного контроля.

Так, силами отделений Российской транспортной инспекции проводится значительная профилактическая работа по проверке антитеррористической устойчивости объектов транспортного комплекса в субъектах Российской Федерации. Например, только в январе-феврале 2003 г. было проведено около 2000 проверок объектов, в том числе 1411 автотранспортных предприятий, 173 автовокзала, 66 аэропортов, 10 гидросооружений.

Лицензирование автотранспортной деятельности в Российской Федерации, осуществляемое Российской транспортной инспекцией уже более 12 лет, наглядно подтвердило его полезность как в части регулирования этой сферы деятельности, так и в обеспечении безопасного функционирования автомобильного транспорта.

В условиях, когда коммерческая выгода зачастую превалирует у хозяйствующих субъектов над необходимостью соблюдения установленных законодательных и нормативных правовых актов в области безопасности транспортных работ и услуг, лицензирование является наиболее эффективным механизмом государственного регулирования.

Лицензирование более чем в 214 тыс. хозяйствующих субъектов позволило наладить внутрипроизводственные системы, обеспечивающие безопасное и безаварийное функционирование автотранспорта, осуществляющего перевозку пассажиров и грузов. Только за последние 5 лет количество ДТП на лицензируемом автотранспорте сократилось на 40%.

При этом в целом на автомобильном транспорте в Российской Федерации начиная с 1998 г. ежегодно регистрируется увеличение всех основных показателей аварийности.

Кроме того, с учетом недостаточности законодательных и нормативных правовых актов государственное регулирование деятельности в сфере автомобильного транспорта при отсутствии механизма лицензирования может произойти ситуация, когда автомобильный транспорт окажется вне сферы непосредственного регулирования государства, что в настоящих условиях приведет к резкому возрастанию негативных последствий в перевозочной деятельности, в том числе к росту числа и тяжести происшествий, нега-

тивному воздействию на жизнь и здоровье населения, уходу хозяйствующих субъектов в среду теневой экономики.

Серьезно стоит проблема обеспечения мер безопасности в отношении авиации общего назначения с целью противодействия терроризму. Органы транспортной инспекции Минтранса России и местные органы внутренних дел выполняют задачи по выявлению субъектов авиации общего назначения и их воздушных судов, подлежащих регистрации, но не зарегистрированных или нарушающих меры безопасности полетов и авиационной безопасности. Так, по результатам проведенных совместных проверок установлено 226 владельцев воздушных судов авиации общего назначения (53% от общего числа субъектов), которые не зарегистрированы, не состоят в общественных авиационных организациях и не охвачены контролем со стороны авиационных властей. Учитывая важность проблемы, на эту работу следует обратить особое внимание.

Важным инфраструктурным элементом обеспечения жизнедеятельности мегаполисов является метрополитен. Однако в условиях политической нестабильности, сложной техногенной и криминогенной обстановки он может стать объектом совершения террористических акций. Начиная с октября 2001 года отделения Российской транспортной инспекции совместно с представителями ФСБ России и МВД России два раза в год проводят проверки планирования и организации работы по предупреждению террористических акций на метрополитенах. Недавний террористический акт в Московском метрополитене, повлекший многочисленные человеческие жертвы, еще раз продемонстрировал особую уязвимость метрополитенов для террористических атак. В связи с этим органам исполнительной власти и администрациям метрополитенов предстоит провести комплекс организационно-технических мероприятий, направленных на максимальное увеличение антитеррористической устойчивости метрополитенов.

Доля опасных грузов в общем объеме грузовых перевозок постоянно возрастает как в большинстве развитых стран, так и в Российской Федерации. В стране эта доля составляет около 20% от всего объема перевозимых грузов всеми видами транспорта. На различных видах транспорта эта величина разная и составляет:

- на автомобильном транспорте – около 10% от всего объема грузов, перевозимых автомобильным транспортом;
- на железнодорожном – около 25% от всего объема грузов, перевозимых железнодорожным транспортом;
- на речном – около 15% от всего объема грузов, перевозимых речным транспортом;
- на морском – около 60% от всего объема грузов, перевозимых морским транспортом;
- на воздушном – около 18% от всего объема грузов, перевозимых воздушным транспортом.

В настоящее время в Российской Федерации перевозится около 800 млн. тонн опасных грузов в год всеми видами транспорта, исключая промышленный. При этом около 65% приходится на долю автомобильного транспорта, около 30% – на долю железнодорожного транспорта, около 5% – на долю речного и морского транспорта и около 0,1% – на долю воздушного транспорта.

Значительную часть перевозимых опасных грузов составляют нефтепродукты, сжатые и сжиженные газы, уголь, органические перекиси и пестициды.

По экспертным оценкам, основной удельный вес в общем объеме перевозок опасных грузов на различных видах транспорта приходится на нефтепродукты. Так, на автомобильном транспорте он составляет примерно 50%, на железнодорожном – 62%, на речном – 35%, на морском – 40%, воздушном – 50%.

Транспортировка опасных грузов сопровождается риском нанесения вреда населению и природной среде. Степень риска при перевозке опасных грузов в несколько раз выше по сравнению с перевозкой простых грузов. Данные экспертов Организации экономического сотрудничества и развития свидетельствуют о ежегодном возрастании числа крупных аварий в промышленности и на транспорте, 45% которых приходится на транспортировку опасных грузов.

Мировая практика свидетельствует, что именно с автомобильным транспортом связан наиболее высокий процент аварий при перевозке опасных грузов. По статистическим данным Германии, железнодорожный транспорт является наиболее безопасным видом транспорта для перевозки опасных грузов, причем при перевозке на расстояние свыше 300 км. Автомобильный транспорт в 12 раз опаснее железнодорожного. Распределение происшествий с опасными грузами следующее: 56% при перевозках автомобильным транспортом, 32% – водным, 5% – железнодорожным и 1% – воздушным.

В условиях старения материально-технической базы российского автомобильного транспорта, снижения уровня технологической и исполнительской дисциплины, несовершенства законодательства, регламентирующего хранение и перемещение опасных грузов, Россия уже в ближайшем времени может столкнуться с серьезными техногенными авариями при перевозке особо опасных грузов.

Подобные аварии могут повлечь за собой массовую гибель и заболевание людей, поражение окружающей среды (экологические потери), повреждение технических средств, разрушение дорог и транспортных узлов и т.д.

В качестве одной из мер повышения безопасности перемещения автомобильным транспортом особо опасных грузов представляется целесообразным разработать критерии определения маршрутов перевозок автомобильным транспортом грузов высокой степени опасности, обеспечив данные исследования необходимым финансированием.

Необходимо также, используя международный опыт, разработать и принять Федеральный закон «Об информационном обеспечении перевозок опасных грузов». В настоящее время в России не предусмотрена статистическая отчетность о таких перевозках.

Другая важная сторона проблемы – разработка и внедрение технических средства контроля за перевозкой опасных грузов и их перемещением с использованием различных видов транспорта.

К настоящему времени серийно освоена контрольная антитеррористическая система для бесконтактного досмотра CONSIS, разработанная УП «Дизайн-студия СЭНС» (Республика Беларусь). Система позволяет обнаруживать пластичные ВВ и неметаллическое оружие, наркотики, жидкости и газы в колбах или пластиковых емкостях и т.п., которые не обнаруживаются традиционными стационарными и ручными металлодетекторами. В качестве зарубежного аналога следует указать систему «SECURY - 1000», производства фирмы «Rapiscan Security Products».

Отечественными производителями, в частности, ООО «Логис» (г. Жуковский), проводятся работы по созданию обнаружителей ВВ, работающих на принципе ядерно-квадрупольного резонанса (ЯКР). Создан действующий полномасштабный макет ЯКР устройства арочного типа для досмотра человека Устройство обнаруживает боевые ВВ: гексоген, октоген, ТЭН и ВВ на их основе.

Так же разработан обнаружитель ВВ в обуви человека. Зарубежных аналогов подобного оборудования не имеется.

Освоены в серийном производстве различные системы электронного пломбирования и контроля доступа, а также средства электронного слежения за перемещением объектов с использованием спутниковых систем.

Все эти современные технические средства и оборудование могут и должны быть использованы как для контроля над перемещением опасных грузов различными видами

транспорта, так и для предотвращения террористических актов, подобных произошедшему 6 февраля 2004 года в Московском метрополитене.

Важнейшим направлением деятельности по обеспечению безопасности транспортного комплекса является использование международного опыта борьбы с терроризмом, в том числе на транспорте. Являясь членом международных транспортных организаций гражданской авиации (ИКАО, ИАТА, ЕКГА, ИМО, ИРУ), Россия активно участвует в их работе, придавая особое значение вопросам обеспечения транспортной безопасности и борьбы с терроризмом.

Согласно требованиям ИКАО (Конвенции «О борьбе с незаконным захватом воздушных судов») между Россией и другими странами заключен ряд двусторонних и многосторонних соглашений, договоров и меморандумов о сотрудничестве в области воздушного транспорта и обеспечения авиационной безопасности гражданской авиации.

В рамках деятельности ИКАО российские эксперты сотрудничают в области авиационной безопасности со своими коллегами из других стран. С подписанием 26 июля 2002 года руководителями государств «восьмерки» на саммите в Кананаскисе итоговых документов – сотрудничество проводится с учетом содержащихся в них требований.

В связи с введением в действие главы X1-2 Международной Конвенции по охране человеческой жизни на море (СОЛАС-74) и Кодекса по охране судов и портовых средств в настоящее время проводится работа по оценке уровня безопасности судов и портовых средств и составление планов их охраны. В них предусматриваются три уровня охраны (обычный, повышенный и чрезвычайный), в которых определяется степень взаимодействия с правоохранительными органами в конкретной ситуации.

Мировое сообщество совместными усилиями вырабатывает общие для всех и единообразные по применению предупредительные меры и процедуры обеспечения авиационной безопасности. ИКАО придает вопросам авиационной безопасности наивысший приоритет. На это направлены Токийская 1963 г., Гаагская 1970 г. и Монреальская 1971 г. конвенции, а также Приложение 17 2002 г. к Монреальской конвенции и Руководство по безопасности для защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

В последнее время активно развивается сотрудничество с соответствующими структурами стран ЕС по вопросам обеспечения безопасности на транспорте.

Все эти мероприятия, направленные на повышение безопасности объектов транспорта, пассажиров и персонала и в конечном итоге всего населения страны, несомненно, будут способствовать стабильному поступательному социально-экономическому развитию нашей страны.

Благодарю за внимание.

В.Н. Лопатин,
первый заместитель директора
НИИ проблем укрепления

законности и правопорядка
при Генеральной прокуратуре РФ,
заместитель руководителя
Консультативной группы
высокого уровня по вопросам
противодействия терроризму и
обеспечения безопасности
на транспорте в РФ,
доктор юридических наук

ОБ ИТОГАХ III МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ТЕРРОРИЗМ И БЕЗОПАСНОСТЬ НА ТРАНСПОРТЕ»

III Международная научно-практическая конференция «Терроризм и безопасность на транспорте» состоялась 3–4 марта 2004 г. в Москве на территории Всероссийского выставочного центра (ВВЦ) в рамках выполнения Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью в СНГ на 2003 – 2004 гг. Оргкомитетом конференции стала Консультативная группа высокого уровня по вопросам противодействия терроризму и обеспечения безопасности на транспорте в РФ (КГ-12).

По сравнению с предыдущими форумами существенно повысился ее международный статус. В работе конференции приняли участие 450 участников, представляющих 10 межгосударственных органов Содружества независимых государств, Совет Европы, руководители и полномочные представители органов государственной власти, науки и бизнеса, представители общественных организаций и СМИ из 23 стран мира. От Российской Федерации в работе приняли участие представители Администрации Президента РФ, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, руководители 18 федеральных органов государственной власти, руководители всех основных транспортных организаций страны, правоохранительных органов и научных организаций.

Участников конференции приветствовали Председатель Государственной Думы России **Б.В. Грызлов**, Полномочный Представитель Президента РФ в Центральном Федеральном округе **Г. Полтавченко**, Заместитель Председателя Совета Министров обороны государств–участников СНГ **В.Н. Яковлев**, от Патриарха Московского и Всея Руси **Алексия II**.

В целом столь представительный состав реализовал свои возможности в процессе активной работы трех пленарных и трех секционных заседаний, на которых выступили около 100 участников конференции, что вдвое больше аналогичных показателей 2003 года. С основными докладами на конференции выступили **Кехлеров С.Г. –** Заместитель Генерального прокурора РФ, **Войтенко В.П. –** заместитель председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по безопасности, **Насонов А.П. –** Первый заместитель Министра транспорта РФ**, Мошков Г.Ю.** – Заместитель Министра транспорта РФ, **Казанцев Е.Д.** – Председатель исполнительного комитета Координационного транспортного совещания министров транспорта стран СНГ, **Лопатин В. Н. –** Первый заместитель директора НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, **Сазонов В.Н.** – Вице-президент ОАО «РЖД». По итогам конференции будет издан сборник материалов.

Предварительный анализ докладов и выступлений позволяет сделать вывод, что цели и задачи, поставленные перед конференцией в основном реализованы. В частности в докладах и выступлениях были сделаны:

- анализ итогов работы и выполнения рекомендаций 2-ой международной конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» от 5-6 марта 2003 г.;

- анализ итогов работы в рамках выполнения Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью в СНГ на 2003 – 2004 гг.;
- обобщение имеющегося опыта работы по предупреждению терроризма и обеспечению безопасности на транспорте в России, в СНГ и в мире;
- выявление проблем двустороннего и многостороннего международного сотрудничества при организации профилактики терроризма и обеспечении безопасности на транспорте, пресечения источников финансирования терроризма и противодействия наркоагрессии через транспортные коридоры;
- выработка подходов и конкретных предложений по разрешению проблем предупреждения терроризма на транспорте, в том числе пресечения источников его финансирования, совершенствованию сотрудничества правоохранительных и иных государственных органов с негосударственным сектором в борьбе с международным терроризмом как на национальном так и на международном уровнях.

Каждый участник конференции имел возможность ознакомиться с изданной по инициативе Консультативной группы высокого уровня по вопросам противодействия терроризму и обеспечения безопасности на транспорте в РФ (КГ-12) в рамках подготовки третьей конференции **Белой книгой (аналитическим докладом) «Терроризм и безопасность на транспорте в России» (1991 – 2002 гг.),** где на основе материалов представленных Генеральной прокуратурой РФ, Минтрансом России, МПС России, МВД России, ФСБ России и другими министерствами и ведомствами, собрана уникальная статистика терроризма на транспорте в России за последние 10 лет. Кроме того, в данной работе исследованы вопросы антитеррористической деятельности и профилактики терроризма на воздушном, водном, железнодорожном, автомобильном, трубопроводом транспорте, метрополитене. По результатам анализа правового регулирования в указанной сфере сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики с учетом современных условий.

На конференции были обсуждены и одобрены три документа.

Проект Плана действий по комплексному обеспечению безопасности на транспорте в государствах-участниках СНГ, подготовленный КТС СНГ совместно с Антитеррористическим центром СНГ с учетом предложений и рекомендаций от Генеральных прокуратур стран СНГ, в т.ч. от Генеральной прокуратуры РФ, ряда транспортных структур и ведомств – будет направлен в КТС СНГ и АТЦ СНГ для подготовки и рассмотрения на Исполкоме СНГ и в Совете Глав Правительств СНГ.

Методическое пособие «Расследование терроризма на транспорте», подготовленное коллективом ученых НИИ Генеральной прокуратуры РФ, обсуждалось в рамках работы секции «Совершенствование сотрудничества правоохранительных органов государств-участников СНГ в борьбе с преступностью, в т.ч. международным терроризмом и наркоагрессией». Судя по докладу и выступлениям на этой секции проект получил одобрение и поддержку с конкретными замечаниями и дополнениями, которые будут учтены в ближайшее время. Мы надеемся, что данное практическое пособие будет доработано, издано массовым тиражом и будет и направлено в органы следствия и прокуратуры России, а также других стран СНГ для практических работников правоохранительных органов с тем, чтобы нам выступать с единых позиций по расследованию преступлений террористического характера на объектах транспорта, имеющих свои особенности.

Итоговый документ конференции – рекомендации участников конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» был представлен всем участникам конференции в начале работы в качестве проекта. Мы сознательно, как я говорил, при открытии конференции построили содержание данного документа, его структуру так, чтобы он не повторял проект плана действий **по комплексному обеспечению безопасности**

на транспорте в государствах-участниках СНГ. Эти два документа сейчас не совпадают. Но это, на наш взгляд, не должно означать то, что мы примем в этом итоговом документе не будет учитываться в последующем при доработке данного плана. Многие предложения которые найдут отражение в итоговом документе конференции могут потом быть отражены и в проекте плана действий по комплексному обеспечению безопасности стран СНГ, т.е. они могут быть рекомендованы правительствам стран СНГ для реализации. По итогам конференции к данному проекту поступило более 40 конкретных конструктивных предложений и дополнений, среди которых – единственное замечание касается исключения пункта – по участию транспортной милиции в обеспечении безопасности на борту воздушных судов. Учитывая, скажем так, полемичность данного вопроса, и то, что далеко не везде данная инициатива МВД России встречает одинаковую реакцию, это положение из проекта итоговых рекомендаций исключено. В остальном итоговый документ будет доработан и направлен в ООН (транспортный департамент ООН, контртеррористический комитет Совета безопасности ООН), Совет Европы, Европейскую Комиссию, межгосударственные органы СНГ, национальные парламенты и правительства стран- участниц СНГ.

Учитывая предложение заместителя министра транспорта РФ Мошкова Г.Ю. о проведении очередной IV международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» в феврале 2005 года, и его поддержку всеми участниками конференции, хотелось бы надеяться и выразить надежду на то, что очередная конференция, когда мы встретимся, позволит нам с большей уверенностью говорить о достигнутых положительных результатах и что это принесет свои плоды по обеспечению безопасности и проведению антитеррористической деятельности на объектах транспортного комплекса, как в России, так и в странах СНГ.

И одна из самых главных проблем, которая как мне кажется, уже имеет свои негативные последствия и свои предложения по возможному решению, прозвучавшая на конференции, – обеспечение безопасности на дорогах в повседневной жизни. Мы задумываемся на актами террора, которые у нас случаются, может не так часто как в Израиле, или еще где-то, но они случаются и имеют свои негативные последствия, но мы **привыкли** к повседневным случаям гибели людей на автодорогах, когда 36 тысяч человек - население районного центра России ежегодно уходит из жизни по причине дорожно-транспортных происшествий, когда ежегодно население областного центра – 250 тысяч человек получают травмы на объектах транспортного комплекса, на автомобильных магистралях. Вот почему, как мне кажется, систему обеспечения дорожной безопасности, которая сегодня есть, в частности в России, следует признать неудовлетворительной. Такая оценка требует принятия принципиальных решений, в т.ч. по отношению к ГИБДД как головному ведомству, отвечающему за решение этих вопросов. Надеюсь, что эта позиция, как нашла уже отражение в проекте итогового документа, так должна найти отражение и при корректировке работы всех компетентных структур, и я надеюсь, что станет одной из проблем, которая будет обсуждена на заседании Консультативной группы высокого уровня по противодействию терроризму на транспорте РФ, а также в палатах российского парламента, на заседании правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения. Надо сделать все от нас зависящее, чтобы в следующем году мы добились реальных результатов по снижению смертности на дорогах Российской Федерации, как в других странах СНГ. Европа тому показывает пример. При увеличении трафика за 10 лет в два раза, смертность там уменьшилась в два раза. У нас же при увеличении трафика в два раза, смертность возросла в два раза. Хотелось бы надеяться, что нынешний 2004 год, объявленный Организацией Объединенных Наций годом безопасности на дорогах, безопасности на транспорте, станет реальным, конкретным показателем эффективности объединения усилий государственных

и негосударственных структур в достижении этой цели: реальной безопасности во имя человека, общества и государства.

На этом позвольте наше пленарное заседание конференции закончить.

От имени Оргкомитета конференции и Консультативной группы высокого уровня по противодействию терроризму на объектах транспорта в РФ позвольте поблагодарить всех ее участников за плодотворную работу в интересах эффективного противодействия террору на объектах транспортного комплекса. Я приношу извинения, если не все получилось сразу, прошу понять правильно и выразить надежду, что участники конференции этого состава в следующем году будут более активно участвовать, в том числе и в организации, решении многих вопросов, которые были.

Хотелось бы поблагодарить от вашего имени Генеральную дирекцию Всероссийского выставочного центра, организацию «Защита-Экспо», которые любезно предоставили нам свои возможности для хорошего проведения конференции в течение двух дней с минимальными затратами, неся на себе большую часть расходов, организационных, финансовых и материальных затрат по обеспечению бесперебойной работы конференции. Я думаю, что выражу ваше общее мнение, если передам в адрес организаторов – Оргкомитета и рабочей группы Оргкомитета конференции, в адрес переводчиков, которые помогали нам лучше понимать друг друга, в адрес организаций – спонсоров нашей конференции слова благодарности, признательности и надежды на то, что эта работа будет продолжена и в дальнейшем.

VIII. ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ

РЕКОМЕНДАЦИИ
участников III Международной научно-практической конференции «ТЕРРОРИЗМ И БЕЗОПАСНОСТЬ НА ТРАНСПОРТЕ»

г. Москва 3-4 марта 2004 г.

Участники III международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте», прошедшей 3–4 марта 2004 г. в г. Москве и собравшей около 450 представителей от межгосударственных органов СНГ, органов государственной власти, науки и бизнеса, правоохранительных органов и транспортных организаций, общественных организаций и средств массовой информации из 23 государств мира, а также от международных организаций, отмечают, что:

– продолжается формирование стратегии антитеррористических действий по реализации Положений резолюции СБ ООН № 1373 (2001 г.), в т.ч. конкретизация принципов антитеррористической деятельности на объектах транспортного комплекса, что нашло, в частности, отражение в Заявлении Председателя встречи министров иностранных дел стран «восьмерки» (Париж, 22–23 мая 2003 г.), в Декларации ИКАО глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта (Монреаль, 24–29.03.2003 г.);

– формируются последовательно и на комплексной основе принципы единой транспортной политики в СНГ, где центральным звеном выступают вопросы обеспечения безопасности и противодействия терроризму на объектах транспорта, что нашло отражение в Декларации по вопросам обеспечения безопасности на транспорте в государствах–участниках СНГ (принятой Советом глав правительств государств–участников СНГ, Ялта, 18 сентября 2003 г.), в Заявлении глав государств–участников СНГ и Меморандуме о сотрудничестве государств–участников СНГ в области международных транспортных коридоров (Ялта,18–19 сентября 2003 г.);

– происходит дальнейшее совершенствование системы обеспечения безопасности, в т.ч. на региональном и национальном уровнях, что нашло, в частности, отражение в создании региональной антитеррористической структуры в рамках реализации Хартии Шанхайской организации сотрудничества, учрежденной Казахстаном, Китаем, Кыргызстаном, Россией, Таджикистаном и Узбекистаном (вступила в силу 19 сентября 2003 г.);

– во исполнение резолюции Совета Безопасности ООН № 1373 (2001 г.) и в целях предупреждения терроризма на транспорте в ряде стран–участниц СНГ в настоящее время реально действуют механизмы взаимодействия власти, науки и бизнеса – Консультативные группы высокого уровня по вопросам противодействия терроризму и обеспечения безопасности на транспорте. По инициативе этой группы в РФ подготовлена и издана Белая книга «Терроризм и безопасность на транспорте в России» (1991–2002 гг.);

– результаты предыдущей конференции продемонстрировали возросшую заинтересованность в обсуждении и решении проблем противодействия терроризму на объектах транспортного комплекса. Эта проблема осознана и поднята на различных уровнях органов государственной власти и международных организаций, прежде всего, в государствах–участниках СНГ; многие рекомендации II международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте», прошедшей 5–6 марта 2003 г. в г.Москве, выполняются и находят поддержку в решениях межгосударственных органов СНГ, в т.ч. МПА СНГ, Исполкома СНГ, КТС СНГ, АТЦ СНГ, решениях органов государственной власти стран Содружества.

В то же время участники конференции отмечают, что:

– не принята стратегия противодействия терроризму на объектах транспортного комплекса и обеспечения транспортной безопасности как важнейшая составная часть государственной системы противодействия терроризму на международном и национальном уровнях;

– законодательство многих стран СНГ в этой сфере остается противоречивым, декларативным, требует дальнейшей унификации и гармонизации;

– пока еще не сложилась система эффективного взаимодействия антитеррористических, правоохранительных органов и транспортных организаций, государственных и негосударственных структур по предупреждению, выявлению и пресечению терроризма на транспортных коммуникациях, а также минимизации последствий террористической деятельности;

– не всегда положительный опыт обеспечения безопасности и противодействия терроризму на отдельных видах транспорта, достижения науки и техники в этой области в разных странах становятся известными и учитываются повсеместно в практической деятельности.

В этих условиях повышается актуальность организации эффективного международного сотрудничества по борьбе с терроризмом на транспорте и его предупреждению, особенно в рамках взаимодействия стран–участниц СНГ.

С учетом состоявшегося обсуждения участники III международной научно-практической конференции единодушно принимают следующие решения:

1. Одобрить проект Плана действий по комплексному обеспечению безопасности на транспорте в государствах-участниках СНГ и направить предложения, поступившие при его обсуждении, в Исполком КТС СНГ для последующей доработки.

2. Поддержать инициативу Консультативной группы высокого уровня по вопросам противодействия терроризму и обеспечения безопасности на транспорте в РФ по подготовке и изданию Белой книги «Терроризм и безопасность на транспорте в России» (1991–2002 гг.). Считать целесообразным издание такой книги, как в других странах СНГ, так и в рамках Содружества.

3. Одобрить с учетом замечаний и предложений подготовленный в НИИ Генеральной прокуратуры РФ проект методического пособия «Расследование терроризма на транспорте», обсуждавшегося на секции конференции «Совершенствование сотрудничества правоохранительных органов государств-участников СНГ в борьбе с преступностью, в т.ч. международным терроризмом и наркоагрессией», предложить доработать данное пособие и направить в Генеральные прокуратуры стран–участниц СНГ.

4. Провести в 2005 г. в Москве очередную IV Международную научно-практическую конференцию «Терроризм и безопасность на транспорте».

5. Одобрить текст итогового документа конференции с учетом поступивших замечаний и предложений и поручить Оргкомитету конференции направить в соответствующие международные организации, межгосударственные органы СНГ, национальным парламентам и правительствам стран–участниц СНГ следующие рекомендации:

1. Транспортному департаменту ООН, Контртеррористическому комитету Совета Безопасности ООН, Всемирной таможенной организации, Европейской комиссии, Европейской конференции министров транспорта:

поддержать инициативы «восьмерки» о выработке плана действий Контртеррористического комитета, расширении состава участников 12 конвенций ООН в области борьбы с международным терроризмом, в т.ч. на транспорте, и принятии дополнительных мер по пресечению финансирования терроризма;

признавая, что Россия, Украина и Белоруссия в современных условиях выступают в качестве «буфера» между странами Азии и Европы, пресекая незаконный оборот наркотиков, оружия, боеприпасов и незаконную миграцию, тесно связанные с условиями, порождающими терроризм и его финансирование, оказывать действенное целевое орга-

низационно-техническое, информационное и финансовое содействие в решении этих вопросов**.**

2. Межпарламентской Ассамблее СНГ, Исполкому СНГ, КТС СНГ, Антитеррористическому центру СНГ, Координационному совету Генеральных прокуроров государств–участников СНГ, БКБОП, СОРБ, СМВД, СКПВ, другим межгосударственным органам СНГ, а также ПА ЕврАзЭС и ПА Союза Россия – Беларусь в рамках их компетенции:

разработать и принять стратегию противодействия терроризму на объектах транспортного комплекса и обеспечения транспортной безопасности как составной части государственной системы противодействия терроризму;

одобрить план действий по комплексному обеспечению безопасности на транспорте в государствах–участниках СНГ и принять меры по его реализации в странах Содружества.

В сфере правового регулирования:

провести сравнительный анализ законодательства в области борьбы с терроризмом на объектах транспортного комплекса стран–участниц СНГ и принять меры по унификации его основных положений;

разработать и принять соглашения:

– о развитии транспортно-экспедиционного обслуживания;

– о внедрении контейнерных и других прогрессивных транспортно-технологических систем при перевозке грузов;

– об оказании услуг по ремонту и обслуживанию автотранспортных средств;

– об аренде коммерческих транспортных средств.

В сфере взаимодействия правоохранительных органов государств–участников СНГ в борьбе с преступностью:

– ускорить создание единой информационной системы справочного учета и базы данных по установлению преступников, находящихся в розыске; лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности; лидеров, участников незаконных вооруженных формирований; об угрозах в отношении объектов транспортного комплекса;

– осуществлять активное взаимодействие с транспортными организациями и негосударственными структурами, а также с консультативными группами высокого уровня по безопасности и противодействию терроризму на транспорте в государствах Содружества;

– обеспечить внедрение в практику проведение консультаций; обмен передовым опытом обеспечения безопасности перевозок, проведения различных вариантов антитеррористических операций на транспорте, расследования террористических акций.

3. К национальным парламентам и национальным правительствам:

В сфере правового регулирования:

совершенствовать законодательство:

– о транспортной безопасности, в частности, установив материальную ответственность участников транспортной деятельности за необеспечение требований безопасности;

– об охране государственных границ с целью пресечения незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, наркотиков, опасных грузов, осуществляемого с использованием различных видов транспорта;

разработать:

– концепцию безопасности и оценки эффективности безопасности транспортного комплекса, в том числе системы управления безопасностью как составной части государственной системы противодействия терроризму; предусмотреть в национальных целевых программах модернизации транспортной системы разделы по обеспечению безопасности (по видам транспорта) в качестве отдельных программ, учитывая необходимость включения положений о единой системе пломбирования грузов и транспортных средств;

– нормативные правовые акты:

о взаимодействии заинтересованных органов исполнительной власти при осуществлении контроля за перевозкой радиоактивных материалов;

об обеспечении безопасности при функционировании метро, легкого метро и монорельсового транспорта, в частности, об инженерно-технической защите, технических средствах охраны и обеспечения безопасности метрополитенов от преступных посягательств и вандализма (технический регламент);

о порядке организации досмотра грузов, грузобагажа, ручной клади и багажа, а при необходимости и личного досмотра пассажиров железнодорожного транспорта в крупных городах и промышленных центрах, учитывая технические достижения в этой области, на основе комбинирования различных методов досмотра грузов, ручной клади и багажа;

о статусе малой авиации, регистрации пилотов, системе государственного учета и контроля за эксплуатацией маломерных судов;

организовать работу по формированию и правовому оформлению государственной системы противодействия терроризму.

В сфере сотрудничества правоохранительных органов государств–участников СНГ в борьбе с преступностью обеспечить:

– создание системы информационного обеспечения в целях получения упреждающей информации о преступлениях и их угрозах, носящей краткосрочный прогнозируемый характер;

– регулярное освещение в средствах массовой информации деятельности правоохранительных органов по борьбе с терроризмом на объектах транспортного комплекса;

– взаимодействие органов воздушного транспорта, администраций аэропортов, авиапредприятий с органами внутренних дел на транспорте при обеспечении безопасности и правопорядка на объектах воздушного транспорта;

– анализ эффективности программно-целевых документов в области обеспечения антитеррористической защищенности транспортного комплекса в государствах–участниках СНГ;

– анализ специфики охраны метрополитенов от террористических акций и разработку соответствующих рекомендаций, обязательное участие должностных лиц органов внутренних дел в составе государственных комиссий по приемке в эксплуатацию всех законченных строительством объектов метрополитена; объектов социально-торгового назначения, устраиваемых на станциях метрополитена и переходах к ним;

– сотрудничество в интересах пресечения террористических акций и контрабанды на объектах транспорта;

– разработку мер по осуществлению эффективной деятельности автоинспекций, направленных на радикальное снижение смертности и аварийности на автодорогах;

–разработку совместно с Министерствами транспорта комплекса мер по предотвращению террористических акций в отношении нефтеналивных судов, находящихся в акваториях крупных городов.

В организационно-технической и информационной сферах:

– рассматривать в качестве приоритетных вопросы финансирования оснащения объектов транспортной инфраструктуры оборудованием и средствами, обеспечивающими безопасность на транспорте;

– разработать методику оценки безопасности транспортных коммуникаций;

– создать систему лицензирования транспортных организаций на предмет их соответствия требованиям защиты от угроз террористического характера;

– разработать механизмы, позволяющие осуществить категорирование объектов транспорта по степени их потенциальной опасности и террористической уязвимости, а также провести анализ уязвимости и оценки достаточности мероприятий по физической защите и охране организаций транспорта от существующих и прогнозируемых террористических угроз внутреннего и внешнего характера;

– разработать программу по техническому оснащению объектов транспорта, в т.ч. пунктов перегрузки и транзитного хранения радиоактивных материалов современными средствами обеспечения безопасности, транспортных организаций – перевозочными средствами и упаковочными материалами;

– разработать программу технического оснащения пограничных пунктов пропуска, железнодорожных, морских и речных вокзалов, аэропортов, грузовых терминалов, метрополитена и других объектов интеллектуальными цифровыми системами видеонаблюдения, включая системы распознавания автомобильных номеров, человеческих лиц и др.; предусмотреть возможность объединения таких систем с целью работы их с общегосударственными и международными базами данных по розыску преступников, средств транспорта;

– принять дополнительные меры, по совершенствованию технологии подготовки локомотивных и поездных бригад, железнодорожного подвижного состава, инфраструктуры обслуживания пассажиров и грузов с целью создания правоохранительным органам возможностей для беспрепятственного проведения комплекса мероприятий по предупреждению акций терроризма;

– разработать и внедрить систему оценки защищенности метрополитена от террористических акций, а также комплекс технических мероприятий по повышению уровня его антитеррористической защищенности;

– разработать комплексную программу внедрения новых технологий по обеспечению безопасности и спасению людей в условиях чрезвычайных ситуаций на транспорте с применением люминесцирующих (светящихся в темноте) материалов и ориентационно-знаковых эвакуационных систем на их основе, в т.ч. технического регламента «Фотолюминесцентные (эвакуационные, информационные и ориентационные) системы безопасности для средств наземного, подземного, надводного, подводного и воздушного транспорта»; типовых элементов фотолюминесцентных систем безопасности и технологических процессов их изготовления для оснащения транспортных средств и этапов их внедрения;

– в целях предотвращения хищений боеприпасов на этапах складирования и транспортировки использовать электронные системы защиты товаров для маркирования готовых изделий – EAS; активнее использовать электромагнитную и акустомагнитную технологии, внедрение которых может рассматриваться как дополнительный инструмент реализации пункта «С» статьи 15 Международной конвенции о борьбе с

бомбовым терроризмом, принятой резолюцией 52/164 Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1997 г.;

– компетентным органам стран по применению положений Конвенции МДП осуществлять координацию своих действий по выработке единой позиции в процессе подготовки и участия в работе органов системы ООН, и в первую очередь ЕЭК ООН, рассматривающих практику применения Конвенции, добиваться включения Системы Сейф-ТИР как составной части Конвенции МДП;

– способствовать внедрению комбинированных технических методов организации досмотра грузов, ручной клади и багажа, транспортных средств, позволяющих обеспечить наиболее эффективное и оперативное обнаружение запрещенных материалов, в т.ч. системы на основе метода нейтронного анализа в комбинации с методами рентгеноскопии;

– осуществлять государственную финансовую поддержку в целях внедрения новейших сертифицированных технических средств для обеспечения общественной безопасности на объектах транспорта;

– использовать накопленный положительный опыт по обеспечению ядерной и радиационной безопасности при перевозках радиоактивных материалов для решения задач антитеррористической защиты грузов радиоактивных материалов и других опасных грузов, учитывая при этом, что:

многие принципы и подходы, принятые для обеспечения безопасности, следует использовать для разработки и внедрения требований антитеррористической защиты грузов радиоактивных материалов (в первую очередь принцип оптимизации);

введение требований антитеррористической защиты не должно противоречить и уменьшать уровень ядерной и радиационной безопасности;

разработка национальных требований по антитеррористической защите должна проводиться в соответствии с международными требованиями и подходами, реализуемыми в документах МАГАТЭ;

разработка и внедрение требований антитеррористической защиты при перевозках радиоактивных материалов должны быть в максимальной степени скоординированы с аналогичными разработками для других опасных грузов.

Результаты реализации данных рекомендаций рассмотреть на очередной IV Международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте».

THE THIRD INTERNATIONAL RESEARCH AND PRACTICE CONFERENCE «TERRORISM and SECURITY of the TRANSPORT» PARTICIPANTS' RECOMMENDATIONS[1]

Moscow,

[1] Перевод с русского Гавриловой Е.Б.

3 – 4 March 2004

The Participants of the Third International Research and Practice Conference "Terrorism and Transport Security" held on 3 – 4 March 2004 in Moscow, gathering about 450 representatives of the CIS inter-governmental bodies, state power institutions, science, business, law enforcement and transport agencies, public organizations and mass-media from 23 countries of the world as well as representatives of international organizations, note:

- a continuous process of forming an anti – terror strategy for realization of the UN Security Council Resolution № 1373 (2001), including the development of detailed rules of the anti – terror activity at transport facilities that in particular was reflected in the Statement made by the Chairman of the Eights' Ministers of Interior's meeting (Paris, 22 – 23 May 2003) , as well as in the ICAO Declaration on Global Principles for Liberalization of International Transport Aviation (Montreal, 24 -29 March 2003);

- a gradual formation on a complex basis of the principles of the CIS countries' common transport policy, the main link of which are the issues of transport security provision and terrorism counter – acting at the transport facilities that was reflected in the Declaration on security provision at transport facilities of the CIS countries (adopted by the Council of the CIS Countries' Heads of Governments in Yalta, 18 September 2003), as well as in the Statement of the CIS countries' Heads of the States and in the Memorandum on the Cooperation of the CIS Countries in the Field of the International Transport Passages (Yalta, 18 -19 September 2003);

- a further modernization of the security provision system , regional and national levels including, that is particularly - in the framework of realization of the Shanghai Cooperation Organization's Charter, - reflected in the forming up of a regional anti – terror structure set up by Kazakhstan, China, Kirghizstan, Russia, Tadjikistan and Uzbekistan (came into force 19 September 2003);

- realizing the UN Security Council Resolution № 1373 (2001) and aiming at prevention of transport terrorism, nowadays the mechanism of power, science and business cooperation - The High – Level Consultative Group for Terrorism Counter - Action and the Transport Security Provision - is really working in a number of the CIS countries. On the Group's initiative, the White – book " Terrorism and Transport Security in Russia (1991 – 2002)" has been compiled and published;

- the previous Conferences' results have manifested an increased interest in discussing and resolving the issues of combating terrorism at transport facilities. The task was comprehended and brought to attention at different levels of state power bodies and international organizations, primarily, in the CIS countries. Many of the Recommen - dations of the Second International Research and Practice Conference " Terrorism and

Transport Security " that was held in Moscow 5 – 6 March 2003, are being implemented and they are given support in the CIS inter – governmental bodies' decisions, including the CIS Inter – Parliamentary Assembly, the CIS Executive Committee , the CIS Coordinative Meeting of Transport Ministers,

the CIS Anti – Terrorism Center, as well as in the decisions taken by the state power bodies of the CIS countries.

At the same time the Conference Participants note that:

- the strategy of the terror at the transport facilities counter – acting and of a transport security provision as the major part of the state system of combating terror on the international and national levels has not yet been adopted;

- the legislation in this sphere in many of the CIS countries is still contradictory, declarative and demanding a further standardization and harmonization;

- the anti – terror, law enforcement and transport organizations, governmental and non – governmental structures have not yet developed a system of effective cooperation to prevent, detect and suppress terror against transport communications as well as a system for minimizing the terror acts' consequences;

- it is not a rule yet that a positive experience in security provision and combating terror at certain types of transport as well as science and technology achievements in this field in different countries have become known facts and taken into account in practical work everywhere.

In these circumstances the urgent need for effective international cooperation in combating transport terrorism and its prevention is growing, especially in the framework of the CIS countries' interaction.

Taking into account the discussions held, the Participants of the Third International Research and Practice Conference have unanimously yielded the following conclusions:

1. To approve the Draft Action Plan for a complex security provision in the CIS countries' transport and to submit the proposals made at the discussion to the Executive Committee of the CIS Coordinative Meeting of Transport Ministers for a further improvement and finishing up.

2. To support the initiative of the High – Level Consultative Group on Terrorism Counter – Action and Transport Security Provision in the R.F. in compiling and publishing of the White – book " Terrorism and Transport Security in Russia (1991 – 2002) " .

To consider expedient the publication of this book both in the other CIS countries and at the Community's level.

3. To approve - taking into account the comments and proposals made - the Draft Methodical Manual " Investigation of Terror Acts in Transport Facilities ", compiled by the Research Institute affiliated to the R.F. General Prosecutor's Office , and discussed at the Conference Section " Improvement of the CIS Countries' Law Enforcement Agencies' Cooperation in Crime Combating, Including International Terrorism and Drug Dealers' Aggression", as well as to propose to finish up this Manual and send it to the CIS countries' General Prosecutors' Offices.

4. To hold in Moscow in 2005 the next, the Fourth International Research and Practice Conference " Terrorism and Transport Security".

5. To approve the text of the Conference's Final Document, taking into account the remarks and proposals made, and to charge the Conference Organ-

ization Committee with directing to the corresponding international organizations, to the CIS inter - govern - mental agencies, to the national Parliaments and to the CIS countries' Governments the following Recommendations:

1. TO THE U.N. TRANSPORT DEPARTMENT, U.N. SECURITY COUNCIL ANTI – TERRORIST COMMETTEE, WORLD CUSTOMS ORGANIZATION, EUROPEAN COMMISSION, EUROPEAN MINISTERS OF TRANSPORT CONFERENCE:

to support the Eights' initiative in working out of the Anti – Terrorist Committee's Action Plan, in enlargement of parties in 12 U.N. Conventions in the field of combating international terror, transport terrorism including, and in taking additional measures to suppress financing of terrorism;

acknowledging that under existing conditions Russia, Ukraine and Byelorussia come out as buffer – states between the Asian and European countries in suppressing illicit trafficking of drugs, weapons, ammunition and illegal migration, that are closely connected with circumstances generating terror and its financing, - to give an effective organizational, technical, information and financial support in solving these problems.

2. TO THE CIS INTER – PARLIAMENTARY ASSEMBLY, THE CIS EXECUTIVE COMMITTEE, THE CIS COORDINATIVE MEETING OF TRANSPORT MINISTERS, THE CIS ANTI – TERRORISM CENTER, THE COORDINATIVE COUNCIL OF THE CIS COUNTRIES' GENTRAL PROSECUTORS , COORDINATIVE BUREAU ON COMBATING ORGANIZED CRIME, THE CIS COUNCIL OF THE HEADS OF SECURITY AGENCIES AND SPECIAL SERVICIES , THE CIS COUNCIL OF MINISTERS OF INTERNAL AFFAIRS, THE CIS COUNCIL ON THE BORDER TROOPS COORDINATION , OTHER CIS INTER - GOVERNMENTAL AGENCIES AS WELL AS TO THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE EURO – ASIAN ECONOMIC COUNCIL AND THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE RUSSIA – BYELORUSSIA UNION - WITIN THE LIMITS OF THEIR JURISDICTION:

to work out and adopt a strategy of counter-acting terror at transport facilities and of providing the transport security as a constituent part of the state system for combating terrorism;

to approve the Action Plan on a complex provision of transport security in the CIS countries and to take measures for its realization in the Community countries.

IN THE FIELD OF LEGAL REGULATION:

to make a comparative legislature analysis in the field of combating terror at the transport facilities of the CIS countries and to take measures for standardization of its main provisions;

to work out and adopt agreements:

- on development of the transport dispatch service;

- on introducing the container and other modern transport technology systems in cargo transportation;

- on setting up of servicing centers for repairs and maintenance of motor-vehicle transport;

- on renting commercial transport vehicles.

IN THE FIELD OF THE CIS COUNTRIES' LAW ENFORCEMENT AGENCIES' COOPERATION IN CRIME COMBATING:

- to hasten the setting up of the Unified Information System of reference registration and data base for tracing of criminals to be retrieved; of persons suspected to be involved in terrorist activity; of leaders and participants of unlawful military units; of threats against transport facilities;

- to actively cooperate with transport organizations and non – governmental structures, as well as with the high – level consultative groups on security and counter- acting transport terrorism in the Community states;

- to provide introducing into practice : consultations giving, exchange of advanced experience in transportation safety provision ; in conducting various anti – terror operations at the transport facilities; in investigation of terror acts.

3. TO THE NATIONAL PARLIAMENTS AND THE NATIONAL GOVERNMENTS:

IN THE FIELD OF LEGAL REGULATION:

TO IMPROVE THE LEGISLATION:

- on transport security, in particular, establishing financial liability of the parties in the transportation activity for non – observance of security requirements;

- on the state borders guarding with the aim of preventing the illicit trafficking in arms, ammunition, explosives, drugs, hazardous cargo that are delivered using various transport facilities;

TO DEVELOP :

- conception on safety and on evaluation of security in transport facilities, including systems of security control as a constituent part of the state system for counter – acting terrorism; to foresee - in the national purposeful programs for transport system's modernization – the sections for security provision (depending on the kind of transport in use) as separate programs, considering the necessity to include in there the provisions on a unified system of cargo and vehicles sealing;

- normative legal acts:

on inter – action of the interested executive power bodies in exercising control of radioactive materials transportation;

on a safety provision in the metro, elevated metro and at a monorail transport in particular; on engineering and technical protection, on the technical means of guarding and security provision in the subways against criminal offences and vandalism (technical regulation);

on the procedures of inspection of cargo, cargo luggage, hand luggage and baggage, and if necessary - personal examination of the railroad passengers in

big cities and industrial centers, considering technical progress in this field, and basing on a combination of various methods of cargo, hand luggage and baggage inspection;

on the status of a small size aviation, pilot's registration, on the state system of registration and control of the small size ships' operation;

TO ORGANIZE WORK:

on development and legal basing of the state system for terrorism counter – acting.

IN THE SPHERE OF COOPERATION OF THE CIS COUNTRIES' LAW ENFORCEMENT BODIES IN CRIME COMBATING – TO PROVIDE :

- development of the information system of a short term and prognostic nature, aiming at an early – warning of crimes and threats of crimes;
- regular informing via mass – media on the law enforcement agencies' activity in combating terror at transport facilities;
- work coordination of air service agencies, airport administration, aviation enterprises with the Ministry of Internal Affairs' transport bodies in the field of safety, law and order provision at the transport facilities;
- analysis of the effectiveness of the purposeful program documents on the anti – terror protection provision at the CIS countries' transport facilities;
- analysis of the peculiarities in protection of subways against terror acts and development of corresponding recommendations; obligatory membership of the Ministry of Internal Affairs' officers in the teams of the state commissions for putting all of the finished metro constructions into operation, as well as of social and trading objects that are set up at the metro stations and in the passages to them;
- cooperation for the sake of suppressing terror acts and smuggling at the transport facilities;
- development of measures for obtaining the job effectiveness of the Motor Licensing and Inspections Departments, - measures that are aimed at radical lowering of the mortality and accident rates at motor routes;
- development - in cooperation with the Transport Ministry - of a complex of measures for prevention of terror acts against oil – tankers that are in the water area of big cities.

IN THE ORGANIZATIONAL, TECHNICAL AND INFORMATION SPHERES:

- to consider as top priority the issues of financing the objects of the transport infra – structure for the equipment and means that provide for transport safety;
- to develop methods for evaluation the transport communication's safety;
- to set up a system of licensing the transport organizations for the purpose of their compliance with the requirements for protection against threats of terror nature;
- to develop mechanisms that would allow to classify the transport facilities according to their potential danger and terror vulnerability; as well as to

make the vulnerability analysis and sufficiency evaluation of the measures for physical protection and guarding of the transport organizations against the existing and foreseeable terror threats of the internal and external nature;

- to develop a program for a technical supply of the transport facilities, - including stations for a transfer and a transit storage of radioactive materials - with modern means of safety provisions, and supply of the transport organizations with the transfer means and packing materials;

- to develop a program of a technical supply of the border control posts , railroad, sea and river stations, airports, cargo terminals, the metro and other objects with the intelligent digital systems of a video – surveillance, including there systems for detecting car number – plates, human faces etc.; to foresee a possibility to combine these systems together with the aim of their working in combination with the national and international data bases on the detection of criminals and transport vehicles;

- to take additional measures modernizing the technology for training the locomotive and the train crews , for the railroad rolling – stocks , infra – structure for the passengers and cargo service with the aim of providing the law enforcement agencies with an ability of unimpededly taking a complex of measures for preventing terror acts;

- to develop and put into practice the system of evaluating the safety of the metro against terror acts, as well as to develop a complex of technical measures for raising the level of the metro's anti – terror protection;

- to develop a complex program on introducing new technology for a safety provision and for rescuing people in extraordinary circumstances at transport facilities, that uses fluorescent materials (luminescent in the darkness) and the orientation designating evacuation systems that are based on them, including the development of a technical Regulation " Photo - luminescent (for evacuation , information and orientation) safety systems for the ground, underground, above - water, submarine and the aerial transport"; the development of standard elements of the photo – luminescent safety systems and the technological processes of their production with the aim of equipping the transport facilities with them , as well as to develop the stages of their application;

aiming at the prevention of the ammunition theft at various stages of its storage and transportation - to use the goods protection electronic systems for marking the finished articles - EAS; to more actively use the electro – magnetic and acoustic – magnetic technology , while its application might be considered as a supplementary instrument for realizing the point C article 15 of the International Convention on Suppression of the Bombing Terrorism, that was adopted by the Resolution 52 / 164 of the U.N. General Assembly 16 December 1997;

- the countries' competent agencies engaged in adopting the provisions of the TIR Convention should coordinate their activity and develop a common approach to the process of a preparation and a participation in the work of the U.N. organizations, first of all - the U.N. Economic Commission for Europe, that is examining the practice of the Convention's application, and to

secure inclusion of the Safe – TIR System as a constituent part of the TIR Convention;

- to promote the application of complex technical methods for the inspection of cargo, hand luggage, baggage and transport vehicles, that would allow the most efficient and operative detection of banned materials, including there the systems based on the neutron analysis in combination with the roentgenoscopy methods;
- to give the state financial support for the sake of introduction of the latest certified technical means providing for public safety at the transport facilities;
- to use the acquired positive experience in providing nuclear and radioactive safety at the transportation of radioactive materials for solving the problems of the anti – terror protection of radioactive materials and other hazardous cargo, while bearing in mind that:

many principles and approaches that are adopted for a safety provision, should be used for the development and application of the requirements for the anti – terror protection of the radioactive materials cargo (in the first place, the Optimum Principle);

the introduction of requirements for the anti – terror protection should not contradict with or lower the level of nuclear and radiation safety;

the development of the national requirements for the anti – terror protection should correspond to the international requirements and approaches that are realized in the IAEA documents;

the development and the introduction of the requirements for the anti – terror protection while transporting the radioactive materials should be coordinated to the maximum with the analogous developments for transporting the other hazardous cargo.

THE REALIZATION OF THESE RECOMMENDATIONS' RESULTS SHOULD BE CONSIDERED AT THE REGULAR, THE FOURTH INTERNATIONAL SCIENCE AND PRACTICE CONFERENCE " TERRORISM AND TRANSPORT SECURITY ".

О Г Л А В Л Е Н И Е

I. Приветствия в адрес участников конференции 5

Программа III Международной конференции научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» 10

II. Итоги работы по предупреждению терроризма на транспорте в 2003 г.

Кехлеров С.Г. О состоянии законности в сфере обеспечения безопасности и противодействия терроризму на транспорте 22

Войтенко В.П. Проблемы противодействия терроризму на объектах транспорта и перспективы их законодательного решения 27

Мошков Г.Ю. Проблемы совершенствования антитеррористической защиты объектов транспортного комплекса 30

Морозов В.Н. Итоги работы по противодействию терроризму на железнодорожном транспорте в 2003 г. 35

Сазонов В.Н. О принимаемых мерах по предупреждению террористических проявлений в новых условиях работы железнодорожного транспорта 37

Азаров Ю.Ф. О работе таможенных органов по выявлению контрабанды оружия и наркотиков как источников финансирования терроризма 42

Агапов А.М., Шведов М.О., Трофимов Н.Д., Ананьев В.В., Попов С.И., Линге И.И. Обеспечение безопасности при транспортировании радиоактивных материалов Минатомом России 46

Гаев Д.В. Обеспечение общественного порядка и безопасности пассажиров на Московском метрополитене. Профилактические меры по предупреждению террористических акций 49

Субботин А.И., Жученко Е.И., Иоффе В.Б. О технической политике Федерального горного и промышленного надзора России по повышению безопасности перевозок взрывчатых материалов промышленного назначения 53

Макаров Н.И. Терроризм в России. Задачи государства по противодействию террористическим проявлениям, искоренению причин и условий, способствующих им 59

III. Проблемы международного сотрудничества при организации профилактики терроризма и обеспечения безопасности на транспорте

Казанцев Е.Д. Обеспечение безопасности на транспорте в странах Содружества – приоритетная задача развития транспортного комплекса СНГ 68

Никола Даниэль Кангеми Деятельность Совета Европы по противодействию терроризму и обеспечению безопасности на транспорте 74

Лопатин В.Н. Приоритеты международного сотрудничества в предупреждении терроризма на транспорте 79

Майоров А.В. Объективные и субъективные факторы, порождающие условия недобросовестной конкуренции на транспорте при осуществлении международных перевозок 85

Алдамжаров К.Б., Шин Л.А., Кинеев А.М. Разработка и внедрение комплексной системы нормативных правовых актов в отрасль гражданской авиации Республики Казахстан для защиты от актов незаконного вмешательства. Проблемы подготовки высококвалифицированных специалистов 87

Балясников В.В., Ин А.Р. Международное сотрудничество по обеспечению безопасности транспортных систем 90

Белый О.В., Скороходов Д.А. Основные принципы развития безопасности транспортных комплексов 92

Мишуев А.В. Разработка научно-технических мероприятий по минимизации последствий от террористических взрывов на транспортных объектах 100

Сальников В.П. Понятие и признаки терроризма 102

Семенова Г.П. О координации работы исполнительных органов СНГ, союза России и Беларуси, ШОС и других по разработке стратегических документов в области транспорта и обеспечения безопасности 105

IV. Законодательное обеспечение безопасности и предупреждения террористических акций на транспорте: проблемы, тенденции, перспективы

Быков В.К. Проблемы правового регулирования борьбы с терроризмом на транспорте 108

Мосеев Ю.В. Соблюдение законодательных актов Российской Федерации на воздушном транспорте – фундамент эффективной работы служб авиационной безопасности аэропортов 110

Назаркин М.В. Правовое регулирование и организация предупреждения терроризма на объектах транспортного комплекса 116

Каратаев О.Г. Этнические корни терроризма 124

Овчинникова Г.В. Уголовно-правовые проблемы усиления ответственности за терроризм 128

Волынский-Басманов Ю.М., Мосеев Ю.В., Евстафьев В. К совершенствованию международных правовых актов по борьбе с терроризмом на воздушном транспорте 130

Мишин Г.К. О понятии терроризма и поправках в Уголовный кодекс 135

Дудышкин Б.Н. Правовое регулирование обеспечения безопасности на транспорте 137

Котов И.Л. Опыт работы предприятия по созданию системы информационного обеспечения федеральных дорог 149

Попов Ю.Ю. Законодательное обеспечение безопасности и предупреждения террористических акций на транспорте в г. Москве (проблемы, тенденции, перспективы) 153

Кириллов Е.А. Терроризм как угроза национальной безопасности 157

Попов В.И. О нападениях на белорусских международных перевозчиков на территории Российской Федерации 159

Волченков В.В. Актуальные проблемы законодательного обеспечения борьбы с терроризмом в современных условиях России 162

Образцов В.А. К вопросу о совершенствовании правовой базы борьбы с терроризмом на транспорте 167

Кафтан В.В. К вопросу о сущности современного терроризма 170

Чертополох А.А. Борьба с терроризмом и военная политика России: информационное обеспечение 181

Дикаев С.У. Специальные виды освобождения от уголовной ответственности за террористическую деятельность 189

Домалевский А.К. О некоторых правовых проблемах противодействия технологическому терроризму на объектах повышенной экологической опасности и при перевозке опасных грузов 193

Бурковская В.А. Терроризм: проблемы предупреждения 199

Кукар А.А. Совершенствование международно-правовых норм по обеспечению безопасности судоходства от актов пиратства и терроризма 202

Мишальченко Ю.В. Международно-правовые рекомендации по обеспечению борьбы с международным терроризмом в государствах–членах ЕврАзЭС и СНГ 205

Залужный А.Г. Некоторые законодательные проблемы повышения эффективности деятельности субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом 210

Маркелов С.И. Проблемы законодательного обеспечения доступа к информации в условиях антитеррористической деятельности 213

Павлик М.Ю., Сальников М.В. Признаки преступлений террористической направленности
222

Павлик М.Ю. Совершенствование уголовно-правовой нормы, предусматривающей ответственность за терроризм 224

Болдырев Д.А. Некоторые правовые аспекты антитеррористического сотрудничества стран – участниц СНГ 226

V. Совершенствование сотрудничества правоохранительных органов государств – участников СНГ в борьбе с преступностью, в т.ч. международным терроризмом и наркоагрессией

Маслов В.И. О мероприятиях, проводимых Антитеррористическим центром СНГ по координации взаимодействия компетентных органов государств Содружества в противодействии терроризму на транспорте 229

Витницкий О.П. О мерах по обеспечению транспортной безопасности и правопорядка в транспортном комплексе Российской Федерации 233

Солдатов А.Н. О роли Госавтоинспекции в предотвращении актов терроризма с использованием автотранспорта 237

Шевченко С.В. Незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ как источник финансирования терроризма 240

Новик В.В., Москвин С.В., Бузинник Р.Б., Кутыев О.А. Проблемы авиационной безопасности. Организация вооруженного сопровождения воздушных судов 245

Андриянов В.Н. Некоторые вопросы правоприменительной практики по квалификации и мерам наказания за умышленные разрушения железнодорожного транспорта и его инфраструктуры 249

Диканова Т.А. Эффективная борьба с экономической преступностью – необходимое условие предупреждения терроризма 252

Шелковникова Е.Д. Терроризм на транспорте: криминологическая характеристика и проблемы предупреждения 257

Земляной Д.Ю. Основные аспекты предупреждения террористических акций на транспорте 264

Бекещенко А.В. О ситуации и совместных мерах противодействия современным угрозам на пространстве СНГ 267

Таранов А.П. Место Министерства обороны Российской Федерации в борьбе с терроризмом 272

Леншин С.И. Участие Вооруженных Сил Российской Федерации в контртеррористической деятельности 275

Мелихов М.Г. Международная антитеррористическая операция – как адекватная форма коллективного взаимодействия компетентных органов государств-членов ОДКБ 280

Артамонов И.И. Криминалистические методы и средства предотвращения террористических акций на объектах и средствах транспорта 282

Очередько В.П. Противодействие финансированию терроризма или иному содействию совершению акта терроризма 288

Романенко Ю.Ф. Некоторые аспекты сотрудничества РФ с международными ор-

ганизациями по обеспечению защиты воздушного транспорта от актов незаконного вмешательства 292

Карелин В.Б. Актуальные вопросы борьбы с терроризмом 294

Степаненко Ю.В. Органы внутренних дел на транспорте в борьбе с терроризмом (организационный аспект) 298

Волина Л.Н., Демин В.М. Особенности проведения оперативными аппаратами ОРМ среди лиц, совершивших преступления террористической направленности 301

Семенов Н.В. О мерах предупреждения террористических акций на объектах транспорта 304

Миронова Е.А. Основы криминалистической профилактики преступлений террористического характера на объектах транспортного комплекса 308

Самотокин А.Т. Проблемы предупреждения терроризма на железнодорожном транспорте 313

Хлобустов О.М. Проблемы предупреждения террористических акций на транспорте 315

Тудос С.А. Правовые аспекты деятельности ведомственной охраны Минтранса России 319

Сахаров Е.Н. Спецслужбы и безопасность на транспорте 322

Сакун С.А Информационное обеспечение контртеррористических операций 330

VI. Организационно-технические проблемы обеспечения безопасности и предупреждения террористических акций на транспорте

Кызьюров В.С., Лайкин А.И., Михеев Ю.В., Чистяков О.Б. Опыт использования метода нейтронно-радиационного анализа для обнаружения взрывчатых веществ 341

Жученко Е.И., Иоффе В.Б. Пути повышения безопасности при производстве и транспортировании взрывчатых материалов промышленного назначения 345

Дубровский Н.А. Акустические технологии и средства предупреждения и ликвидации последствий террористических актов на транспорте 347

Ольшанский Ю.И., Вишневкин А.Б. Использование установок нейтронного радиационного анализа для обнаружения взрывчатых, радиоактивных и делящихся веществ для обеспечения общественной безопасности 349

Ершов А.Б. Технические и организационные требования по антитеррористической защите опасных грузов. Некоторые подходы на примере грузов радиоактивных материалов 353

Пикунов Н.А. Организационно-технические проблемы обеспечения безопасности и предупреждения террористических акций на транспорте 354

Москальков С.М. Вопросы обнаружения взрывоопасных предметов в пассажирских потоках 357

Волынский В.Ю. Формирование практических навыков у слушателей на краткосрочных курсах по авиационной безопасности 360

Шмелев А.П. О проблемах международного автомобильного транспорта при перевозках грузов и пассажиров в международном сообщении в свете обеспечения их безопасности и предупреждения актов терроризма, контрабанды и незаконной иммиграции 364

Крылов В.М. Современные технологии обеспечения безопасности на транспорте 368

Зарубин Ю.Л. Контроль за транспортным потоком – залог безопасности на дорогах. АПК «Поток» на службе Минтранса России 370

Иванов Г.М., Горин В.А., Красильников Б.Г. Новые системы обеспечения ориентации и спасения людей при террористических актах и других чрезвычайных ситуациях на транспорте 374

Бочкарев А.Н. Разработка новых систем защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства 378

Крылов В.В. Безопасность и единая система пломбирования в транспортном комплексе Российской Федерации 381

Ильин В.П., Смирнов С.П., Колганов Е.В. О состоянии работ по обнаружению ВВ 387

Васильев П.Н., Машевич П.Р. Маркировка оружия, боеприпасов и документов строгой отчетности для противодействия транзиту контрафактных товаров и опасных грузов 389

Гуськов В.Д., Воронцов В.В., Лазоркин В.И. Радиационные последствия террористических актов с применением гранатометных комплексов и меры по повышению безопасности транспортировки отработавшего ядерного топлива 393

Ворогушин М.Ф., Гавриш Ю.Н. Система контроля транспортных средств и крупногабаритных контейнеров «Эфаскан» 394

Волынский В.Ю., Корнилов В.Н. К взаимодействию отраслей транспортного комплекса при подготовке специалистов для решения проблемы «Терроризм и безопасность на транспорте» 395

Петренко Е.С., Волынский-Басманов Ю.М. К вопросу о действиях экипажей воздушных судов при обнаружении взрывного устройства 402

Налобин Н.В. Проблемы авиационной безопасности и пути их решения в московском аэропорту «Внуково» в рамках системы качества 405

Кинеев А.М. Об организации деятельности по обеспечению защиты гражданской авиации Республики Казахстан от актов незаконного вмешательства 410

Поляков Ю.А. Современные технические системы обеспечения безопасности на автомобильном транспорте 413

VII. Приоритеты в обеспечении безопасности и противодействии терроризму на транспорте в 2004 г.

Войтенко В.П. Законодательное обеспечение безопасности и предупреждения террористических акций на транспорте: проблемы, тенденции, перспективы 416

Андриянов В.Н. Совершенствование сотрудничества правоохранительных органов государств-участников СНГ в борьбе с преступностью, в т.ч. международным терроризмом и наркоагрессией 418

Насонов А.П. Приоритеты в обеспечении безопасности и противодействии терроризму на транспорте в 2004 г. 419

Лопатин В.Н. Об итогах III Международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте» 425

VIII. Итоговый документ конференции 429